



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.023.02.2017  
P/17/097

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Rzeszowie  
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów  
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06  
[lrz@nik.gov.pl](mailto:lrz@nik.gov.pl)

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/097 – Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/3/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków z siedzibą w Przemyślu (dalej WUOZ)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Kot, Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków (dalej Konserwator Zabytków lub PWKZ) od 13 kwietnia 2016 r. W okresie wcześniejszym, tj. od 1 października 2008 r. funkcję tę pełniła Grażyna Stojak.  (dowód: akta kontroli str.3-4A)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup> działalność Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Przemyślu w zakresie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Konserwator Zabytków co do zasady prawidłowo realizował opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi poprzez działania mające na celu zapewnienie warunków prawnych<sup>3</sup>, organizacyjnych i finansowych umożliwiających zachowanie walorów historycznych i naukowych grobów i cmentarzy wojennych na terenie województwa podkarpackiego. Rzetelnie i skutecznie sprawował nadzór nad działaniami innych podmiotów w tym zakresie.

Wyjątkiem był nadzór nad zamierzeniami Gminy Sieniawa dotyczącymi zabytkowego cmentarza wojennego z I wojny światowej w m. Czerce, który – także z powodu zaszłości dotyczących tego obiektu, w tym zaniedbań sprzed ćwierć wieku – okazał się nieskuteczny. Popelnione przez Konserwatora Zabytków błędy w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w okresie grudzień 2015 r. – styczeń 2016 r., a następnie braku zainteresowania sprawą, wpłynęły na niewłaściwy przebieg prowadzonego w 2017 r. remontu tego cmentarza. Podjęte działania naprawcze Konserwatora Zabytków nie doprowadziły dotychczas do przywrócenia pierwotnych założeń remontowanego obiektu.

<sup>1</sup> Okres objęty kontrolą 2014-2016. Badaniami kontrolnymi mogą być objęte również działania i zdarzenia zaistniałe wcześniej lub później, jeżeli miały bezpośredni wpływ na zagadnienia objęte kontrolą albo wówczas wystąpiły ich skutki

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> sprawne dokonywane wpisów obiektów cmentarnictwa wojennego do ewidencji zabytków, dzięki czemu możliwe było ubieganie się o dofinansowanie z WUOZ na renowację grobów i cmentarzy wojennych

Zatem w tym przypadku, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Konserwator Zabytków nie zapewnił odpowiedniego nadzoru nad wykonywaniem prac przy zabytku.

Zarówno w rejestrze, jak również w ewidencji zabytków figurowały zabytkowe cmentarze i groby wojenne. Część z nich zaewidencjonowana była w rejestrze województwa podkarpackiego (44 % ogółu), pozostałe znajdowały się w dotychczas prowadzonych księgach rejestrowych (56%).

Konserwator Zabytków rzetelnie zaplanował i udzielił dotacji celowych na prace konserwatorskie przy zabytkowych grobach i cmentarzach wojennych wszystkim ubiegającym się o ten rodzaj wsparcia finansowego.

W miarę posiadanych możliwości kadrowych upowszechniano wiedzę o grobach i cmentarzach wojennych poprzez działania popularyzatorskie w czasopiśmie, w Podkarpackim Biuletynie Konserwatorskim oraz udział w konferencjach i programach naukowych.

Konserwator Zabytków nadzorował wykonywanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy grobach i cmentarzach wojennych, poprzez protokolarne odbiory na podstawie wizji lokalnej niektórych przedsięwzięć (50 %)⁴ oraz kontrole przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków⁵. W sytuacji powzięcia informacji o realizacji prac konserwatorskich niezgodnie z pozwoleniem, jak również skarg na sposób ich prowadzenia – Konserwator Zabytków podejmował (oprócz opisanej wyżej sytuacji w m. Czerce) działania adekwatne do sytuacji.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegające na nieterminowym wydawaniu decyzji o wpisie zabytkowych grobów wojennych do rejestru zabytków (33,3 %)⁶, jak również pozwoleń na wykonywanie prac konserwatorskich przy tych obiektach (14 %)⁷ nie miały bezpośredniego wpływu na prawidłowość opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi sprawowaną przez Konserwatora Zabytków.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

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

Opis stanu faktycznego

1. Dla 73 cmentarzy i grobów wojennych Konserwator Zabytków wydał decyzje administracyjne o wpisie do rejestru zabytków nieruchomości województwa podkarpackiego (dalej rejestr zabytków nieruchomości)⁸. Na dzień 9 stycznia 2018 r. do tego rejestru wpisano 32 cmentarze wojenne. Dane dotyczące 41 pozostałych tego typu zabytkowych obiektów, zawarte w dotychczas obowiązujących pięciu księgach wojewódzkich, nie zostały przeniesione do rejestru zabytków nieruchomości. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 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 - § 20 pkt 1 –

⁴ Na 18 spraw związanych z wydaniem pozwoleń na prace konserwatorskie, 9 z nich Konserwator Zabytków odebrała na podstawie komisyjnych oględzin wykonanych robót.

⁵ W latach 2014-2016 łącznie skontrolowano 6 cmentarzy wojennych

⁶ Na 9 wpisów grobów wojennych do rejestru zabytków ruchomych, w 3 sprawach nie zachowano terminów wynikających z przepisów prawa.

⁷ Na 27 pozwoleń konserwatorskich w 4 sprawach czas pomiędzy wpływem wniosku a wydaniem decyzji wynosił więcej niż 1 miesiąc.

⁸ Założony w 1999 r.

⁹ Dz. U. z 2011 r., nr 113, poz. 661

dotychczas prowadzone księgi rejestru zabytków stają się księgami rejestru w rozumieniu niniejszego rozporządzenia.

Na dzień 1 stycznia 2014 r. 73 groby i cmentarze wojenne posiadały status obiektów zabytkowych. W pozostałych latach począwszy od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2017 r. – nie dokonywano nowych wpisów w rejestrze zabytków nieruchomości w zakresie grobów i cmentarzy wojennych.

W wojewódzkim rejestrze zabytków ruchomych figurowało ogółem 16 zabytkowych grobów wojennych, z czego w latach 2014-2016 zaewidencjonowano 9. Dokonanie wpisów tych 9 obiektów do rejestru zabytków ruchomych wynikało z konieczności przeprowadzenia prac konserwatorskich i pozyskania dotacji celowych na ten cel.

Zabytkowe cmentarze wojenne zaewidencjonowane w rejestrze zabytków nieruchomości (32 cmentarze) uzyskały wpis do rejestru zabytków na przestrzeni lat 1986<sup>10</sup>-2011<sup>11</sup>.

W latach objętych kontrolą nie wykreślono grobów i cmentarzy wojennych z rejestru zabytków.

W 2017 r. dokonano aktualizacji wpisu jednego obiektu wpisanego do rejestru zabytków. Dotyczyło to skonkretyzowania granic ochrony konserwatorskiej pozostałości klasztoru bazylianów w nieistniejącej miejscowości Monastyr, obręb Werchrata, gmina Horyniec-Zdrój, na terenie którego znajduje się cmentarz z I wojny światowej. W sprawie tej wydane zostało postanowienie 29 grudnia 2017 r., a po uprawomocnieniu się postanowienia wydano informację urzędową o nadaniu numeru z księgi województwa podkarpackiego<sup>12</sup>. Ww. zabytek figuruje w rejestrze zabytków województwa podkarpackiego pod numerem A-1513.

Zgodnie z wyjaśnieniami Konserwatora Zabytków aktualnie na terenie województwa podkarpackiego jest pięć ksiąg rejestru zabytków, w tym cztery dotyczą dawnych województw. W 1999 r. została założona księga rejestru zabytków województwa podkarpackiego do której wpisywane są obiekty z przeniesienia, na podstawie informacji urzędowej. Przeniesienie obiektu do księgi województwa podkarpackiego związane jest z koniecznością uporządkowania i ustalenia podstawowych danych o obiekcie (aktualny właściciel, dane katastralne, numery ksiąg wieczystych), w związku z czym nie ma możliwości przeniesienia wszystkich pozycji bez ich weryfikacji z ksiąg rejestrowych dawnych województw do księgi wojewódzkiej.

NIK zauważa, że pomimo iż od reformy zmieniającej podział administracyjny Polski upłynęło już 19 lat, to w prowadzonych księgach rejestru nadal nie ujęto wszystkich obiektów wpisanych do rejestru zabytków z terenu dawnych województw. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji zdecentralizowania wojewódzkich służb ochrony zabytków, w których znaczną część zadań wykonują delegatury zlokalizowane w byłych czterech miastach wojewódzkich. Efektywne zarządzanie informacjami w aktualnie obowiązującym stanie prawnym jest zdaniem NIK znacznie utrudnione. W związku z powyższym należałoby zintensyfikować działania mające na celu przeniesienie wszystkich obiektów do księgi rejestru zabytków województwa podkarpackiego.

(dowód: akta kontroli str. 52-55, 131- 137, 145-146, 320-329)

W latach 2014-2016 9 grobów wojennych wpisanych zostało do rejestru zabytków ruchomych województwa podkarpackiego z uwagi na konieczność przeprowadzenia prac konserwatorskich. Wpisanie ww. obiektów do ewidencji zabytków umożliwiło

<sup>10</sup> Cmentarz wojenny w Przemyślu na Zasaniu, ul. B. Śmiałego, powstał w 1916 r.

<sup>11</sup> Cmentarz wojenny z I i II wojny światowej w Lubaczowie, ul. Cicha

<sup>12</sup> Informacja urzędowa nr RDZ-I.5130.1.1.2018.WW z 25 stycznia 2018 r.

pozyskanie dotacji ze środków WKZ. Postępowania konserwatorskie mające na celu objęcie grobu/pomnika wojennego ochroną konserwatorską trwały od 17 do 274 dni. Na 9 postępowań konserwatorskich w sześciu sprawach zachowano terminy wynikające z art. 35 § 1-3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>13</sup> (dalej Kpa). W pozostałych postępowaniach czas załatwienia sprawy wynosił od 32 dni do 274<sup>14</sup>. W trakcie jednostkowego postępowania konserwatorskiego wpisywano do rejestru zabytków od jednego do kilkudziesięciu<sup>15</sup> grobów/pomników wojennych. Takich „zbiorczych” postępowań konserwatorskich w ww. latach było łącznie trzy.

(dowód: akta kontroli str. 52-55, 131- 137, 145-146, 326-328, 436-438)

2. Do wojewódzkiej ewidencji zabytków wpisanych było ogółem 402 zabytkowych grobów i cmentarzy wojennych. W latach 2014-2016 do tej ewidencji wpisano dwa obiekty, tj.: w 2014 r. – mogiła nieznanego żołnierza w m. Zarzecze<sup>16</sup>, cmentarz wojenny żołnierzy radzieckich z 1944<sup>17</sup> w Krośnie.

W 2017 r. – do wojewódzkiej ewidencji zabytków wpisano cztery obiekty, tj.: pomnik z I wojny światowej w m. Jaszczew, gmina Jedlicze, mogiła zbiorowa z II wojny światowej w m. Jedlicze, pomnik z I wojny światowej w m. Jedlicze<sup>18</sup>, cmentarz z I wojny światowej w m. Nowy Łupków<sup>19</sup>.

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z wyjaśnieniami Konserwatora Zabytków, nie wyłączano z wojewódzkiej ewidencji zabytków grobów i cmentarzy wojennych, nie prowadzono jej aktualizacji, jak również weryfikacji. Priorytetem WUOZ były działania związane z obiektami wpisanymi do rejestru zabytków.

Proces wpisania grobu czy też cmentarza wojennego do wojewódzkiej ewidencji zabytków polegał na wydaniu przez Konserwatora Zabytków zarządzenia (zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego z grudnia 2012 r.<sup>20</sup>), przesłaniu go do właściwej gminy oraz opublikowaniu na stronie WUOZ. Zarządzenia wydawano po opracowaniu karty ewidencyjnej danego obiektu<sup>21</sup>. Procedura wpisywania obiektu do wojewódzkiej ewidencji zabytków trwała, według wyjaśnień Konserwatora Zabytków, do 30 dni.

(dowód: akta kontroli str. 129-137, 147-170, 198-204)

3. W latach objętych kontrolą obowiązywały trzy regulaminy określania zasad i trybów postępowania przy finansowaniu i współfinansowaniu prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy obiektach zabytkowych województwa podkarpackiego dotowanych ze środków budżetowych PWKZ, – dział 921, rozdział 92120 – ochrona zabytków i opieka nad zabytkami. Regulaminy te były

<sup>13</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.

<sup>14</sup> pomnik poległych we wsi Długie - czas załatwienia sprawy 203 dni, pomnik poległych we wsi Wrocanka – czas załatwienia sprawy – 274 dni, grobowiec Orłąt Przemyskich – czas załatwienia sprawy – 32 dni, pomnik ku czci poległych w latach 1914-1915, powstańców styczniowych, ku czci żołnierzy AK w Rudniku nad Sanem – czas załatwienia sprawy wynosił 235 dni

<sup>15</sup> Wpis do rejestru zabytków w 2014 r. pod pozycją B-664, 45 nagrobków wojennych na cmentarzu parafialnym w Rudniku nad Sanem.

<sup>16</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia PWKZ nr 10/2014 z 21.03.2014 r.

<sup>17</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia PWKZ nr 24/2014 z 17.12.2014 r.

<sup>18</sup> Trzy opisane obiekty wpisano do ewidencji zabytków załącznikiem nr 1 do zarządzenia nr 20/2017 PWKZ z 02.11.2017 r.

<sup>19</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia PWKZ nr 14/2017 z 22.06.2017 r.

<sup>20</sup> Pismo znak:DOZ-OAiK-07/20/12/KP-08/12 Z 12.12.2012 r.

<sup>21</sup> Karty ewidencyjne dla ww. obiektów w pięciu przypadkach zostały opracowane na przestrzeni lat od 1969 do 1993 r., karta ewidencyjna jednego obiektu, tj. cmentarza pocerkiewnego i cmentarza wojennego z czasu I wojny światowej została założona 12 maja 2017 r.

wprowadzane zarządzeniami Konserwatora Zabytków<sup>22</sup>, zostały zamieszczone na stronie internetowej WUOZ<sup>23</sup>. Zawarte w ww. regulaminach zasady udzielania dotacji były zgodne z przepisami art. 76 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>24</sup> (dalej ustawa o ochronie zabytków). Podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o udzielenie dotacji były osoby fizyczne, jednostki samorządu terytorialnego lub inne jednostki organizacyjne będące właścicielem bądź posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru lub posiadające taki zabytek w trwałym zarządzie. Dotacja mogła być udzielona na dofinansowanie:

- nakładów koniecznych na wykonanie prac przy zabytku wpisanym do rejestru, ustalonych na podstawie kosztorysu zatwierdzonego przez Konserwatora Zabytków, które zostaną przeprowadzone w roku złożenia wniosku lub w roku następującym po roku złożenia wniosku,
- nakładów koniecznych na wykonanie prac przy zabytku wpisanym do rejestru, które zostały przeprowadzone w okresie trzech lat poprzedzających rok złożenia wniosku o udzielenie dotacji (refundacja).

Regulaminy przyznawania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach określały możliwe wartości ich udzielania, które były zgodne z przepisami art. 78 ust. 1 – 4 ustawy o ochronie zabytków. Dotacji udzielano na podstawie składanych wniosków, w których oprócz danych osobowych wnioskodawców i wysokości dofinansowania, należało zawrzeć informacje m.in. dotyczące rodzaju prac, kosztorysu całkowitych prac i harmonogramu realizacji prac. Wnioskodawcy, których wnioski o przyznanie dotacji na przeprowadzenie prac remontowo-konserwatorskich i budowlanych przy zabytku zostały pozytywnie rozpatrzone, przed zawarciem umowy zobowiązani byli do złożenia dokumentów, takich jak: rysunek graficzny z oznaczeniem szczegółowego zakresu prac i ewentualnym podziałem na etapy, oświadczenie przyjęcia obowiązku kierownika budowy i oświadczenie o przyjęciu obowiązku pełnienia nadzoru inwestorskiego. Do wniosków o udzielenie dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, beneficjenci załączali pozwolenia PWKZ na przeprowadzenie prac objętych wnioskiem, dokumenty potwierdzające posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do zabytku, decyzję o wpisie zabytku do rejestru zabytków, kosztorys wstępny prac.

Wnioski należało złożyć w terminach:

- w przypadku dofinansowania prac, które mają być przeprowadzone - do dnia 28 lutego roku, w którym dotacja ma być udzielona,
- na dofinansowanie prac przeprowadzonych w okresie 3 lat poprzedzających rok złożenia wniosku - do dnia 30 czerwca roku, w którym dotacja ma być udzielona.

Prace, na których przeprowadzenie udzielono dotacji, mogły być ponownie dofinansowane, jeżeli zaistnieje potrzeba ich przeprowadzenia, po upływie 10 lat od roku udzielenia dotacji.

W terminie do 31 marca każdego roku budżetowego Konserwator Zabytków powoływał komisję do oceny zakwalifikowanych wniosków pod względem merytorycznym i wskazanie propozycji wyboru wniosków celem wprowadzenia ich do planu finansowo-rzeczowego WUOZ. W przypadku refundacji termin ten

---

<sup>22</sup> Rok 2014 – załącznik nr 1/2013 do zarządzenia Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 22 stycznia 2013 r., rok 2015 - – załącznik nr 1/2015 do zarządzenia Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 23 lutego 2015 r., rok 2016- – załącznik nr 1/2016 do zarządzenia Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 11 stycznia 2016 r.

<sup>23</sup> <http://wuozprzemysl.pl/index.php/site/page/98>

<sup>24</sup> Dz. U. z 2017, poz. 2187 ze zm.

określono na 30 września. Komisja określała listę priorytetowych zadań konserwatorskich i dokonywała rozdziału środków w oparciu o kryteria merytoryczne. W ramach kryteriów merytorycznych uwzględniono zaangażowanie wnioskodawcy w proces remontu zabytku od 0 (brak wkładu własnego) do 4 pkt. (wkład własny powyżej 70%).

(dowód: akta kontroli str. 5-22)

W latach objętych kontrolą Konserwator Zabytków przekazał środki finansowe na dofinansowanie prac konserwatorskich i restauratorskich przy zabytkowych cmentarzach wojennych ośmiu wnioskodawcom, i tak:

- w 2014 r. – prace remontowo-konserwatorskie żelaznego krzyża MORTUIS PATRIA oraz remont w obrębie wejścia głównego do zabytkowej kaplicy na cmentarzu wojennym przy ul. Bolesława Śmiałego w Przemyślu na Zasaniu - etap II<sup>25</sup>, wnioskodawcą była Gmina Miejska Przemyśl, przyznana kwota dotacji wynosiła 40.000,00 zł, (kwota wnioskowana - 47.561,10 zł), co stanowiło 61,30% wartości zweryfikowanego kosztorysu,
- w 2014 r. - pełna konserwacja nagrobka porucznika Kazimierza Schallera<sup>26</sup> (poległ w obronie Kresów Wschodnich), wnioskodawcą było Towarzystwo Przyjaciół Związku Strzeleckiego „Strzelec” Jednostki Strzeleckiej 2009 im. gen. bryg. Andrzeja Galicy w Przemyślu, kwota wnioskowana i przyznana wynosiła 16.000,00 zł, co stanowiło 74,77% wartości kosztów wykonania zadania,
- w 2014 r. – wykonanie prac konserwatorskich przy nagrobku Klotyldy z Rollów Weinigerowej na cmentarzu głównym w Przemyślu, wnioskodawcą było Towarzystwo Przyjaciół Przemyśla i Regionu w Przemyślu, wnioskowana kwota dotacji – 3.546,25 zł, przyznana kwota dotacji wynosiła 3.000,00 zł, co stanowiło 42,28% wartości zweryfikowanego kosztorysu,
- w 2016 r. - prace konserwatorskie przy Pomniku Wolności<sup>27</sup>, usytuowanym na cmentarzu wojennym żołnierzy polskich poległych w latach 1918-1948, wnioskodawcą była Gmina Horyniec - Zdrój, przyznana kwota dotacji wynosiła 22.320,00 zł (kwota wnioskowana – 28.000,00 zł), co stanowiło 39,8 % wartości zweryfikowanego kosztorysu,
- w 2016 r. - wykonanie prac konserwatorskich przy pomniku nagrobnym Witolda Kisielewskiego i nagrobku oficera Karola Flinte usytuowanych na cmentarzu komunalnym w Przeworsku, zgodnie z kosztorysem ofertowym i programem prac stanowiących załączniki do umowy. Przyznana kwota dotacji wynosiła 10.000,00 zł, (kwota wnioskowana – 10.500,00 zł), co stanowiło 49,1% wartości zweryfikowanego kosztorysu,
- w 2017 r. - prace remontowo konserwatorskie Pomnika Legionistów Polskich na cmentarzu wojskowym w Przemyślu<sup>28</sup>, wnioskodawcą była Gmina Miejska Przemyśl, przyznana kwota dotacji wynosiła 7.665,00 zł, (kwota wnioskowana - 22.065,00 zł), co stanowiło 34,7 % wartości zweryfikowanego kosztorysu,
- w 2017 r. - prace remontowo-konserwatorskie przy Mauzoleum Wojennym na cmentarzu w Horyńcu Zdroju<sup>29</sup>, wnioskodawcą była Gmina Horyniec-Zdrój,

---

<sup>25</sup> Prace remontowo – konserwatorskie żelaznego krzyża – podstawa: elementy kamienne, przy betonowych schodach, przy betonowej posadzce tarasu, przy nakrywkach po bokach schodów, przy balustradzie – II etap. Prace remontowe wejścia do kaplicy cmentarnej (usunięcie spękanych fragmentów tynku i starych warstw malarskich, uzupełnienie ubytków tynku oraz wykonanie nowych powłok malarskich).

<sup>26</sup> Kompleksowa konserwacja, stabilizacja zdegradowanej powierzchni, odczyszczenie, dezynfekcja, rekonstrukcja złocień, hydrofobizacja piaskowca i wapienia.

<sup>27</sup> Pełna konserwacja trzonu, rekonstrukcja rzeźby wieńczącego orła, odczyszczenie i uczynienie istniejących tablic.

<sup>28</sup> Konserwacja betonowego obelisku aranżacja otoczenia

<sup>29</sup>Wykonanie zbrojenia, konstrukcji żelbetowej, obłożenie płyty obelisku piaskowcem, i wykonanie impregnacji przeciwwilgociowej, wykonanie kopii krzyża Virtuti Militari, wykonanie postumentów pod flagi.

przyznana kwota dotacji wynosiła 14.871,13 zł, (kwota wnioskowana – 24.000,00 zł), co stanowiło 50 % wartości zweryfikowanego kosztorysu,

- w 2017 r. – prace remontowo-konserwatorskie pomnika żołnierzy I i II wojny światowej na cmentarzu komunalnym w Żurawicy<sup>30</sup>, wnioskodawcą było Towarzystwo Przyjaciół Przemysła i Regionu w Przemysłu, przyznana kwota dotacji wynosiła 10.000,00 zł, (kwota wnioskowana – 44.476,80 zł), co stanowiło 28,55 % wartości zweryfikowanego kosztorysu.

Wszyscy wnioskujący o przyznanie dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkowych cmentarzach wojennych w latach 2014-2017 otrzymali je i nie było przypadków odrzucenia wniosków ze względów formalnych czy też braku środków finansowych.

Wszystkie powyższe zadania zostały zrealizowane w przewidzianym zakresie.

W latach 2014 r. 2016 r. i 2017 r. wysokość przyznanych przez Konserwatora Zabytków środków finansowych na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków ruchomych i nieruchomości ogółem wynosiła odpowiednio: 9.402.159,88 zł, 9.313.615,40 zł, 9.307.482,12 zł. Na odrestaurowanie cmentarzy i grobów wojennych w ww. latach wydatkowano środki finansowe w wysokości odpowiednio: 59.000,00 zł, 32.320,00 zł, 32.536,013 zł: Stanowiło to odpowiednio 0,63%, 0,35% i 0,38% dofinansowania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków ruchomych i nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str.23-25, 27-39, 42-47, 219-238)

Postanowienia umowne we wszystkich ośmiu przypadkach dofinansowania prac konserwatorskich zawierały dane w zakresie:

- przewidywanego całkowitego kosztu realizacji zadania według przedłożonego kosztorysu ofertowego,
- przewidywanego kosztu zadania zakwalifikowanego do dofinansowania (tzw. koszty kwalifikowane) zgodnie ze zweryfikowanym kosztorysem ofertowym.

W celu rozliczenia środków finansowych dotacji celowych na wykonanie prac konserwatorskich beneficjenci zobligowani byli do przedłożenia do PWKZ protokołu odbioru wykonanych prac, kosztorysu powykonawczego całości prac wraz z udokumentowanym obmiarem wykonania zadania zweryfikowanego przez inspektora nadzoru inwestorskiego i kierownika budowy (w przypadku robót budowlanych), oryginałów faktur wystawionych dla beneficjenta, dokumentów potwierdzających wydatkowanie środków z dotacji i oświadczenie beneficjenta o wykorzystaniu dotacji zgodnie z przeznaczeniem. W umowach zawarto także zapisy regulujące zwrot środków finansowych w przypadku niewykonania lub częściowego niewykonania umowy.

Służby PWKZ sprawowały kontrolę prawidłowości wykonania określonych w umowie prac konserwatorskich przez beneficjenta i wydatkowania przekazanych mu środków finansowych poprzez komisyjne<sup>31</sup> dokonywanie kontroli realizacji zadania w ramach wizji lokalnej, badanie dokumentów mogących mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wykonania zapisów umowy o dofinansowanie, oraz możliwość żądania udzielenia informacji. PWKZ w latach objętych kontrolą nie stwierdził wykorzystania dotacji na prace konserwatorskie przy obiektach związanych

<sup>30</sup> Wykonanie ławy fundamentowej, oczyszczenie kamienia, uzupełnienie ubytków, hydrofobizacja i impregnacja pomnika

<sup>31</sup> W komisjach uczestniczyli przedstawiciele PWKZ, beneficjenci, wykonawcy prac konserwatorskich, opcjonalnie-inwestorzy nadzoru.



z cmentarzami wojennymi niezgodnie z umową, stąd też nie wystąpiły przypadki zwrotu dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 56-61, 64-75, 80-83, 85-88, 91-92, 381-391, 398-404)

4. Konserwator Zabytków prowadził wykaz udzielonych dotacji na prace przy zabytkowych grobach i cmentarzach wojennych. W wykazach tych podawano: nazwę dotowanego obiektu, miejsce jego położenia, wnioskodawcę, zakres prac, kwotę kosztorysową, wnioskowaną kwotę dotacji, procent dotacji i kwotę przyznaną. Wykazy dotacji umieszczano na stronie internetowej WUOZ<sup>32</sup>, z podziałem na lata i na zabytki ruchome i nieruchome. Poza tym wykazy dotacji załączane były do corocznych sprawozdań z działalności WUOZ, które wysyłano do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Wojewody Podkarpackiego, Marszałka Województwa Podkarpackiego.

W myśl przepisu art. 82 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków PWKZ informował o zakresie i wysokości udzielonej dotacji Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Sejmik Województwa Podkarpackiego, Wojewodę Podkarpackiego oraz stosowne rady gmin i rady powiatów (z terenu których podmioty ubiegały się o przyznanie dotacji celowej).

(dowód: akta kontroli str. 84, 91-113)

5. Konserwator Zabytków upowszechniał wiedzę o zabytkowych grobach i cmentarzach wojennych znajdujących się na terenie województwa podkarpackiego poprzez publikowanie informacji na temat sposobu i zakresu prowadzenia prac konserwatorskich w Podkarpackim Biuletynie Konserwatorskim<sup>33</sup>. Biuletyn ten zawierał wykaz i opis prac konserwatorskich i remontowo-konserwatorskich wykonanych w latach 2011-2014 przy obiektach zabytkowych z terenu województwa podkarpackiego, w tym na stronach 51-54, 55 i 108 części drugiej opracowania - dotyczące odpowiednio zabytkowego cmentarza wojennego z I wojny światowej w Przemyślu na Zasaniu, nagrobka na mogile porucznika Kazimierza Schallera (cmentarz główny w Przemyślu) i kwater żołnierzy poległych w czasie I wojny światowej usytuowanych na cmentarzu parafialnym w Radawie (gmina Wiązownica, powiat jarosławski). Zamieszczona krótka informacja historyczna przy każdym zamieszczonym obiekcie poprzedzała opis wykonanych prac konserwatorskich oraz źródła ich finansowania.

Do działań popularyzatorskich należało także publikowanie przez pracowników WUOZ artykułów, w tym dotyczących zabytkowych cmentarzy wojennych, w czasopismach, pt.: Spotkania z zabytkami, Wiadomości konserwatorskie, Renowacje i Zabytki 2/2014 (pozycja poświęcona Twierdzy Przemyśl). Pracownicy WUOZ brali udział w programie opracowanym i koordynowanym przez Narodowy Instytut Dziedzictwa w Warszawie pt. Wolontariat dla dziedzictwa w 2016 r. Program ten był prowadzony przez Towarzystwo Przyjaciół Przemyśla i Regionu. W ramach tego programu zorganizowano obóz dzienny dla wolontariuszy pod hasłem: *Zabytki przemyskiej nekropolii w obiektywie wolontariuszy*, zakończony wystawami i konferencją naukową podsumowującą dokonania uczestników, w tym także dotyczące cmentarzy wojennych znajdujących się na terenie województwa podkarpackiego. Pracownicy WUOZ uczestniczyli w konferencjach pod hasłem: Znaki Pamięci organizowanych corocznie w Domu Polsko-Słowackim w Gorlicach i poświęconych wydarzeniom związanym z wybuchem I wojny światowej. WUOZ dysponował opracowaniem z 2001 r., autorstwa pani Ireny Zając głównego

<sup>32</sup> <http://wuozprzemysl.pl/index.php/site/page/100#Wykaz%20dotacji>

<sup>33</sup> Podkarpacki Biuletyn Konserwatorski Tom IV-część I i II zawierał wykaz prac konserwatorskich i remontowych wykonanych w latach 2011-2014, został opracowany i wydany przez Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w nakładzie 500 egzemplarzy.

specjalisty z WUOZ w Przemyśle, poświęcone w całości tematyce cmentarzy wojennych z okresu I wojny światowej. Publikacja ta posiada formę katalogu według schematu opracowanego przez Ośrodek Ochrony Zabytkowego Krajobrazu w Warszawie. Jego podstawą były badania terenowe wykonane przez osoby sporządzające karty ewidencyjne cmentarzy wojennych znajdujące się w posiadaniu PWKZ, które następnie zweryfikowała i uzupełniła autorka tej publikacji.

(dowód: akta kontroli str. 127-130, 138, 215-218A, )

6. Z 21 powiatów i czterech miast na prawach powiatu jedynie na terenie dwóch, tj.: powiatu jasielskiego i jarosławskiego działali społeczni opiekunowie zabytków. W powiecie jasielskim starosta, na wniosek Konserwatora Zabytków, ustanowił czterech społecznych opiekunów zabytków, a w powiecie jarosławskim – jednego, w myśl przepisu art. 103 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków. Trzech z czterech społecznych opiekunów zabytków na terenie powiatu jasielskiego zostało powołanych w 2014 r. na okoliczność sprawowania opieki nad cmentarzem wojennym z okresu I wojny światowej. Wnioski tych osób na podstawie art. 102 i 103 ustawy o ochronie zabytków Konserwator Zabytków przekazał staroście powiatu jasielskiego. W uzasadnieniu podał m.in., że osoby te opiekują się cmentarzem wojennym nr 36 na Podzamczu w Jaśle. Obiekt ten powstał w latach 1915-1917, spoczywa na nim 186 poległych w kilku zbiorowych mogiłach. Położenie cmentarza (na zboczu wzgórza w głębi lasu) warunkuje nieustanną opiekę nad nim. Poprzez angażowanie młodzieży szkolnej do prac pielęgnacyjnych upowszechniana jest świadomość historyczna dotycząca dziejów regionu jasielskiego i gorlickiego, ze szczególnym uwzględnieniem operacji gorlickiej w maju 1915 r. Pozostali dwaj społeczni opiekunowie zabytków (z powiatu jasielskiego i jarosławskiego) nie sprawowali opieki nad cmentarzami wojennymi.

W powiecie przemyskim dwa podmioty, tj. Związek Harcerstwa Polskiego – Komenda Hufca Ziemi Przemyskiej im. Orłąt Przemyskich w Przemyśle i Stowarzyszenie Trzeciego Historycznego Galicyjskiego Pułku Artylerii Fortecznej im. Księcia Kinsky'ego zwróciły się do starosty przemyskiego<sup>34</sup> z wnioskami o ustanowienie ich społecznymi opiekunami zabytków. W rezultacie – żaden wnioskujący nie został wpisany na listę społecznych opiekunów zabytków.

Zdaniem NIK zasadnym byłoby podjęcie działań mających na celu powołanie w większym zakresie, a następnie zaktywizowanie społecznych opiekunów zabytków. Mogłoby to pozwolić na większą skuteczność zachowania we właściwym stanie zabytkowych grobów i cmentarzy wojennych na terenie województwa podkarpackiego.

(dowód: akta kontroli str.140-144, 263-306)

7. W latach objętych kontrolą PWKZ nie uzgadniał miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej mpzp), decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej decyzje o licp) oraz decyzji o warunkach zabudowy (dalej decyzje o wz) w zakresie dotyczącym bezpośrednio zabytkowych grobów i cmentarzy wojennych. W dwóch przypadkach dokonano uzgodnień pośrednich, tj.:

- projekt zmiany mpzp gminy Jarosław – „Obszar Wschód”: dla obszarów położonych w sołectwie Sobiecin i Makowisko o łącznej powierzchni 7,83 ha<sup>35</sup>. Dla terenów objętych projektem planu, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jarosław wyznaczał m.in. obszar

<sup>34</sup> Wniosek z 21.05.2015 r. i 19.02.2016 r.

<sup>35</sup> Zakres zmiany planu miejscowego został doprecyzowany uchwałą nr VI/71/2016 z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr VIII/135/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jarosław-obszar Wschód.

cmentarza. Zespół cmentarny, na którym znajdowały się mogiły wojenne w miejscowości Makowisko figurował w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Ustalenia zmiany mpzp dotyczyły wyłącznie terenów objętych zmianą i nie oddziaływały na tereny sąsiednie. Konserwator Zabytków pisemnie poinformował Wójta Gminy Jarosław<sup>36</sup> o dopuszczeniu lokalizacji kaplicy przycmentarnej poza zabytkowymi kwaterami i mogiłami i postanowieniem z grudnia 2016 r.<sup>37</sup> uzgodnił projekt zmiany przedmiotowego mpzp, jako spełniającego wymogi ochrony krajobrazu kulturowego.

- projekt decyzji o wz na dwóch działkach ewidencyjnych w miejscowości Kaszyce, w gminie Orły, pod budowę kaplicy cmentarnej. Zaplanowana inwestycja realizowana była na działce obejmującej w części teren cmentarza w Kaszycach, który ujęty był w ewidencji zabytków gminy Orły. Zgodnie z kartą cmentarza znajdował się tam m.in. pomnik upamiętniający ofiary pacyfikacji wsi przez hitlerowców w 1943 r. Konserwator Zabytków postanowieniem z grudnia 2015 r.<sup>38</sup> uzgodnił projekt decyzji o wz dla dwóch działek położonych w m. Kaszyce w gminie Orły z przeznaczeniem pod budowę kaplicy cmentarnej pod warunkiem uzgodnienia z WUOZ dokładnej lokalizacji i projektu planowanej kaplicy.

Obydwie ww. sprawy procedowano w terminach odpowiednio: 3<sup>39</sup> i 11<sup>40</sup> dni.

Przyjęte przez Konserwatora Zabytków w obydwu postanowieniach o uzgodnieniu inwestycji rozwiązania, zapewniły właściwą ochronę zabytkowych grobów wojennych.

(dowód: akta kontroli str.173-197)

8. Konserwator Zabytków współpracował z gminami: Brzostek, Krempna, Skołyszyn, Jasło, Dębowiec, Nowy Żmigród, Harasiuki, Horyniec Zdrój, Sieniawa, Stubno, Wiązownica, Miasto Lubaczów, Miasto Jarosław, Miasto Przemyśl. Współpraca dotyczyła wydania pozwoleń na wykonywanie prac przy cmentarzach, stałym doradztwie oraz udostępnianiu materiałów archiwalnych i dokumentacji znajdujących się w zbiorach WUOZ. Ponadto współpracowano z organizacjami społecznymi:

- Towarzystwem Przyjaciół Przemyśla i Regionu – w zakresie prac remontowo-konserwatorskich grobów wojennych i bohaterów powstań narodowych na cmentarzach Przemyśla,

- Towarzystwem Przyjaciół Związku Strzeleckiego „Strzelec” w Przemyślu – w sprawie wykonania prac konserwatorskich przy nagrobku porucznika Kazimierza Schellera,

- Stowarzyszeniem Hołd Zabytkom z Radawy – przy rewitalizacji cmentarza wojennego z I wojny światowej w Radawie, a także z trzema Społecznymi Opiekunami Zabytków przy wykonywaniu prac porządkowych i konserwatorskich przy cmentarzach wojennych z I wojny światowej nr 8 w Nowym Żmigrodzie i nr 36 w Jaśle-Podzamczu.

Konserwator Zabytków podejmował działania mające na celu upowszechnianie wiedzy o zabytkowych grobach i cmentarzach wojennych, co zostało opisane w punkcie 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 127-128)

<sup>36</sup> Pismo z 04.05.2016 r., znak: UOZ-1.5150.12.2016

<sup>37</sup> Postanowienie nr UOZ-1.5150.12.2016 z 16.12.2016 r.

<sup>38</sup> Postanowienie nr UOZ-1.5151.224.2015 z 01.02.2015 r.

<sup>39</sup> Wniosek z dnia 13.12.2016 r., postanowienie o uzgodnieniu z dnia 16.12.2016 r.

<sup>40</sup> Wniosek z dnia 20.11.2015 r., postanowienie o uzgodnieniu z dnia 01.12.2015 r.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Pięciu wnioskodawców (100%) ubiegających się o przyznanie dotacji celowych na prace konserwatorskie przy zabytkowych grobach i cmentarzach wojennych w latach 2014-2016, jako załączniki do wniosków o udzielenie dotacji celowej na prace konserwatorskie (...) przy zabytku ruchomym/nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków położonym w województwie podkarpackim, zobligowanych było dostarczyć m.in. decyzje w sprawie wpisania dobra kultury do rejestru zabytków oraz decyzje PWKZ zezwalające na przeprowadzenie prac objętych wnioskiem (prace konserwatorskie przy cmentarzach wojennych). Zgodnie z art. 220 § 1 ust. 1 pkt 2 lit. a Kpa organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli: możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych. Ww. dokumentacja znajduje się w zasobach Konserwatora Zabytków.

W złożonych wyjaśnieniach na okoliczność zaistniałej nieprawidłowości Konserwator Zabytków podał m.in., że: (...) podstawą żądania dołączenia do wniosku były przepisy § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 10 maja 2004 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej na prace konserwatorskie (...), gdzie ustalono wzór wniosku o udzielenie dotacji, w którym jednym z załączników powinien być wpis nieruchomości do rejestru zabytków. Konserwator Zabytków wyjaśnił ponadto, że aktualnie nie dysponuje elektroniczną bazą danych obiektów wpisanych do rejestru zabytków i wszelkie informacje z tym związane muszą być odszukiwane ręcznie z teczek spraw. Poza tym decyzje o wpisie obiektu do rejestru zabytków wydawane przez poszczególne delegatury nie są przekazywane do siedziby WUOZ. Te czynniki wymuszają załączanie do przedmiotowych wniosków stosownych decyzji konserwatorskich. W 2018 r. planowany jest zakup sprzętu, który umożliwi archiwizowanie wszystkich decyzji w formie elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 27-35A, 40-41, 48-51, 129, 139, 405-408)

2. W latach objętych kontrolą do rejestru zabytków ruchomych wpisanych zostało 9 grobów wojennych. W postępowaniach konserwatorskich w sprawie objęcia grobu wojennego ochroną konserwatorską, w wymienionych niżej trzech przypadkach (33,3%) nie zachowano terminów wynikających z art. 35 Kpa, tj.:

- pomnik poległych położony przy ulicy Sanockiej 183 we wsi Długie - czas jaki upłynął od złożenia wniosku do WUOZ a wydaniem decyzji o wpisie do rejestru zabytków wynosił 203 dni,
- pomnik poległych położony u zbiegu ulic Nadrzeczej i św. Jana we wsi Wrocanka gmina Miejsce Piastowe powiat krośnieński - czas jaki upłynął od złożenia wniosku do WUOZ a wydaniem decyzji o wpisie do rejestru zabytków wynosił 274 dni,
- pomnik ku czci żołnierzy poległych w latach 1914-1915, 2) pomnik powstańców styczniowych z 1863 r., 3) pomnik ku czci żołnierzy AK z obwodu Stalowa Wola w latach 1939-1945 – teren cmentarza parafialnego w Rudniku nad Sanem (wspólny wniosek) - czas jaki upłynął od złożenia wniosku do WUOZ, a wydaniem decyzji o wpisie do rejestru zabytków ww. obiektów wynosił – jedno wspólne postępowanie - 235 dni.

Zgodnie z art. 35 § 1 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a w myśl § 3 - załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Konserwator Zabytków wyjaśnił m.in., że: (...) zawarte w art. 35 Kpa sformułowania odnoszące się do dowodów powszechnie znanych i postępowania wyjaśniającego sprawę szczególnie skomplikowaną nie później niż w ciągu dwóch miesięcy, nie znajdują odniesienia w prowadzonych postępowaniach o wpis do rejestru zabytków. Etapy postępowania uzależnione są od stanu zachowania zabytku oraz przygotowania wnioskodawcy, który nie ma świadomości co do jakości dokumentów wymaganych do wszczęcia postępowania. Bezwzględnie koniecznym i czasochłonnym etapem w przygotowaniu decyzji jest każdorazowe wykonanie kwerendy naukowej, co przekłada się na racjonalne uzasadnienie wartości obiektu w treści decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 409-432, 433-443)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność WUOZ w zakresie działań podejmowanych na rzecz utrzymania, zabezpieczenia i odbudowy zabytkowych grobów i cmentarzy wojennych.

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

1. Konserwator Zabytków w jednej sprawie (wymiana niezabytkowego krzyża drewnianego<sup>41</sup> oraz prace remontowo-konserwatorskie przy fragmencie muru na cmentarzu wojennym z I wojny światowej, część cmentarza komunalnego na Zasaniu w Przemyślu<sup>42</sup>) przedstawił pisemne zalecenia konserwatorskie<sup>43</sup>, na wniosek<sup>44</sup> Gminy Miejskiej Przemyśl, określające sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian. Konserwator Zabytków wydał zalecenia<sup>45</sup> dotyczące sposobu wykonania renowacji muru okalającego cmentarz żołnierzy poległych w czasie I wojny światowej oraz opinię na temat wymiany krzyża, w sposób zapewniający utrzymanie zabytkowego charakteru obiektu<sup>46</sup>. Trzyosobowa komisja w składzie: przedstawiciel WUOZ, pracownik Urzędu Miejskiego w Przemyślu i wykonawca prac dokonali 12 czerwca 2014 r. oględzin obiektu w związku z planowanymi pracami konserwatorskimi. Ustalenia zakresu i sposobu wykonania prac zawarte zostały w protokole tej komisji. Powyższe zalecenia konserwatorskie zostały wykorzystane w wydanej w dniu 20 czerwca 2014 r. decyzji PKWZ, udzielającej pozwolenia na przeprowadzenie prac na tym cmentarzu.

W latach 2014-2016 nie wpłynęły inne wnioski w zakresie sposobów wykonywania prac konserwatorsko-remontowych na cmentarzach i/lub grobach wojennych. Pozostałe prace konserwatorskie przy zabytkowych grobach i cmentarzach wojennych wykonano w oparciu o opinie konserwatorskie opracowane przez uprawnione podmioty zewnętrzne. Opinie te stanowiły integralne części pozwoleń na wykonywanie prac konserwatorskich przy cmentarzach wojennych.

W 2017 r. do WUOZ wpłynęło pismo<sup>47</sup> (od wykonawcy prac konserwatorskich) w sprawie powołania komisji konserwatorskiej celem ustalenia dalszego toku prac

<sup>41</sup> Z lat 80-tych XX wieku.

<sup>42</sup> Decyzja PWKZ nr UOZ-1.5149.54.2014 z 20.06.2014 r. pozwalająca na przeprowadzenie prac remontowo-konserwatorskich

<sup>43</sup> Pismo z 17.04.2014 r., znak: UOZ-2.5183.2.2014, protokół z komisji (znak: UOZ-1.5199.54.2014 z 12.06.2014 r.) spisany na okoliczność prac konserwatorskich przy murze ogrodzeniowym cmentarza wojennego z I wojny światowej przy ul. Bolesława Śmiałego w Przemyślu

<sup>44</sup> Wniosek Gminy Miejskiej Przemyśl: znak: KOŚ.1.704.4.2014 z 10.03.2014 r., data jego wpływu do WUOZ – 17.03.2014 r.

<sup>45</sup> Pismo z 17.04.2014 r., znak: UOZ-2.5183.2.2014

<sup>46</sup> Zalecono wymianę krzyża na nowy, przy zachowaniu istniejących wymiarów oraz wymianę zniszczonych elementów muru, przy czym uzupełnienia w obrębie spoin i gzymsu powinny nawiązywać do partii oryginalnych.

<sup>47</sup> Pismo z dnia 15.09.2017 r.

przy pomniku poległych w I i II wojnie światowej na cmentarzu w Żurawicy. Po rozpoczęciu prac przy tym obiekcie zaistniały, w ocenie wykonawcy prac, okoliczności uzasadniające takie postępowanie. Trzyosobowa komisja w składzie: dwóch przedstawicieli PWKZ i wykonawca prac konserwatorskich 28 września 2017 r. dokonała oględzin obiektu i ustaliła dalszy tok postępowania, którego opis zawarty został w protokole komisji<sup>48</sup>.

(dowód: akta kontroli str.114-117, 307-319)

2. W latach objętych kontrolą PWKZ wydał 18 pozwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych dotyczących zabytkowych grobów i cmentarzy wojennych (dalej pozwolenia), tj. odpowiednio: 6, 2, 10, Procedowanie spraw związanych z wydaniem pozwoleń wynosiło od 1 do 48<sup>49</sup> dni od dnia wpływu wniosku do WUOZ. W jednym przypadku - wykonanie prac pielęgnacyjno-rewaloryzacyjnych przy cmentarzu wojennym z I wojny światowej w Czercach (gmina Sieniawa), służby Konserwatora Zabytków przeprowadziły kontrolę stanu ich wykonania<sup>50</sup>. Pozostałe ww. pozwolenia nie były kontrolowane w trybie art. 38 ustawy o ochronie zabytków. W 9 sprawach na 18 wszystkich procedowanych w latach 2014-2016 (50 %), odbiór prac remontowo-konserwatorskich odbył się na podstawie komisyjnych oględzin, których ustalenia zawarto w protokołach odbiorów. W latach 2014-2016 PWKZ dokonał odpowiednio: 3, 2, 4 komisyjnych odbiorów zakończonych robót konserwatorskich. W komisyjnych odbiorach uczestniczyli pracownicy WUOZ, przedstawiciele podmiotów realizujących prace konserwacyjne grobów i cmentarzy wojennych oraz wykonawcy tych prac.

Oprócz decyzji zezwalających na podjęcie prac remontowo-konserwatorskich przy zabytkowych grobach i cmentarzach wojennych, Konserwator Zabytków wyrażał także pisemne zgody w oparciu o dokumentację projektową uzgodnioną wstępnie ze stanowiska konserwatorskiego. Zgody te dotyczyły obiektów objętych ochroną konserwatorską poprzez wpis do wojewódzkiej ewidencji zabytków architektury i budownictwa. Konserwator Zabytków udzielił łącznie czterech zgód na wykonywanie ww. prac<sup>51</sup> w latach objętych kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 27-35c, 56-57, 60-61, 68-69, 72-73, 80-81, 85-86, 91-92, 118-126, 213-214a, 239-240,262a-262f, 307-317, 330-372)

Na wniosek Gminy Sieniawa złożony w dniu 16 grudnia 2015 r. Konserwator Zabytków udzielił pozwolenia konserwatorskiego na wykonanie prac pielęgnacyjno-rewaloryzacyjnych przy cmentarzu wojennym z I wojny światowej w m. Czerce w zakresie: oczyszczenie terenu cmentarza z zakrzaczeń i korzeni, uzupełnienie form ziemnych mogił i kopca, obsianie ich trawą, utwardzenie głównych alei i ścieżek z zastosowaniem żwiru, wykonanie ogrodzenia drewnianego, ustawienie na kopcu drewnianego krzyża z tablicą epitafijną, ustawienie przy ogrodzeniu tablicy informacyjnej oraz tablicy kierunkowej przy drodze – zgodnie z załączonym projektem budowlanym – pod warunkiem rezygnacji z odtworzenia 4 mogił przy kopcu.

(dowód: akta kontroli str. 205-207)

Powołana w kontroli biegła w opinii w sprawie prawidłowości działań Konserwatora Zabytków wobec remontu na cmentarzu w m. Czerce w szczególności:

<sup>48</sup> Nr IRN-I.5124.1.53.2017 z 28.09.2017 r.

<sup>49</sup> Decyzja znak: UOZ-K-1-5142.234.2013 z 7.01.2016 r., wniosek z dnia 20.11.2015 r.

<sup>50</sup> Protokół z dnia 05.01.2018 r.

<sup>51</sup> Prace remontowe cmentarzy w miejscowościach: Słotowa, Łęki Górne, Pilzno, Zawadka Brzostocka etap II.

- a. przedstawiła zarys historyczny budowy grobów wojennych w Galicji Środkowej w latach 1915-1918 przez austriacki Oddział Grobów Wojennych w Przemyślu<sup>52</sup>, zawierający porównanie skali działań i problemów oraz możliwości tego Oddziału do jego odpowiednika w Krakowie. W opisie tym wskazała m.in, że:
- cmentarze wykonane przez Oddział w Przemyślu charakteryzują się znacznie mniejszym rozmachem artystycznym<sup>53</sup> (mimo iż niejednokrotnie kryły nawet kilka tysięcy żołnierzy), były bowiem dziełem nieskończonym, a w wielu przypadkach prowizorycznym,
  - ich degradacja rozpoczęła się jeszcze przed II wojną światową,
  - zbiory archiwalne ww. Oddziału uległy rozproszeniu<sup>54</sup>, a większość z nich nie została zbadana przez polskich naukowców<sup>55</sup>.
- b. przedstawiła charakterystykę cmentarza do czasu remontu w 2017 r. w świetle materiałów historycznych, opisów i planów<sup>56</sup> wskazując m.in., że:
- wiarygodne dane o wielkości (60x50m) i liczbie pochowanych (1.514) zawiera raport z czerwca 1916 r. dotyczący ówczesnego powiatu Jarosław;
  - w 1993 r. założona została karta cmentarza, w której m.in. wskazano na zły stan cmentarza (przy jednoczesnej czytelności mogił), wnioskowano o przeprowadzenie prac porządkowych i remontowych, uznając jednak za zbędne wykonanie: dokumentacji poszczególnych nagrobków, ewidencji całości, studium historycznego lub inwentaryzacji<sup>57</sup>;
  - ww. prac nie wykonano, natomiast w 1996 r. obiekt wpisano do rejestru zabytków (A-826) ze względu na układ przestrzenny charakterystyczny dla cmentarzy z I wojny światowej województwa przemyskiego,
  - z opisu zawartego w opracowaniach z 2001 r.<sup>58</sup> i 2006 r.<sup>59</sup> wynika, że układ cmentarza był wówczas nadal czytelny<sup>60</sup>,
  - wyniki badań terenowych z lat 2015-2016, wzbogaconych rozmowami z mieszkańcami zawiera publikacja z 2016 r.<sup>61</sup>, w której przedstawiono

<sup>52</sup> Zwany także Inspekcją Grobów Wojennych w Przemyślu. W związku z powołaniem w 1915 r. w Ministerstwie Wojny 9 Wydziału Grobów Wojennych, w Galicji utworzono trzy takie Oddziały - dwa pozostałe w Krakowie (dla Galicji Zachodniej) i we Lwowie (dla Galicji Wschodniej).

<sup>53</sup> Stosowano w przeważającej części proste, skromne, zorganizowane na planie kwadratu bądź prostokąta cmentarze, wykonane z udziałem materiałów powszechnie dostępnych i tanich: drewna, wałów ziemnych, glinianych i cementowych tablic.

<sup>54</sup> Ich część znajduje się w zasobach instytucji i w archiwach kilku krajów: w Państwowym Archiwum Województwa Lwowskiego (PAWL) we Lwowie, w Österreichisches Staats Archiv (ÖStA) lub w Österreichisches Staats Archiv Kriegsarchiv (ÖStA.K.A) czy w Heeresgeschichtliche Museum – Militärhistorische Institut w Wiedniu, w Archiwum Narodowym w Przemyślu, Muzeum Narodowym Ziemi Przemyskiej oraz w Archiwum Narodowym w Krakowie i innych.

<sup>55</sup> Z aktualnych badań biegłej (maj 2018 r.) wynika, że w archiwum wiedeńskim organizacji humanitarnej Austriacki Czarny Krzyż zachowała się wzmianka z 1919 r., o proponowanym wolnym dostępie do wszelkich zasobów archiwalnych, będącym niegdyś własnością Wydziału Grobów Wojennych/Ministerstwa Wojny, dla przedstawicieli krajów, które odzyskały po I wojnie niepodległość, na których terenie znajdują się cmentarze, do rekonstrukcji wojennych cmentarzy w celach badań naukowych i do poszukiwań zaginionych żołnierzy.

<sup>56</sup> Biegła podkreśliła trudności w dostępie do dokumentów i fotografii, które wykluczają konwencjonalną analizę historii budowy cmentarzy w Galicji Środkowej. Począwszy od decyzji o utworzeniu obiektów, ekshumacji zwłok, zaprojektowaniu cmentarzy, czyli całego procesu twórczego. Literatura historyczna i badawcza dotycząca tego przedmiotu jest, choćby w porównaniu z opisami działalności Oddziału Grobów Wojennych w Krakowie, nieliczna i odtwórcza. W odkrywaniu i opisywaniu historii cmentarzy okręgu przemyskiego przydatne są więc inne środki pomocnicze jak badania terenowe, analiza porównawcza obiektów, wywiady środowiskowe, kwerendy w muzeach i kolekcjach prywatnych.

Zaznaczyła również, że w dokumentach archiwalnych obiekt ten oznaczony został jako „Czerwona Wola”.

<sup>57</sup> Z załączonej do tej karty dokumentacji fotograficznej wynika, że istniały jeszcze wtedy relikty płyt nagrobnych.

<sup>58</sup> I. Zając, Cmentarze wojenne z okresu pierwszej wojny światowej z terenów powiatów: jarosławskiego, lubaczowskiego, przemyskiego, przeworskiego w województwie podkarpackim, Przemyśl 2001, str. 62.

<sup>59</sup> B. Uliasz, Cmentarze, kwatery i mogiły wojenne na Podkarpaciu, t. I, Rzeszów 2006, str. 315.

<sup>60</sup> O ile w opracowaniu z 2001 r. wspomniane jest jeszcze istnienie pojedynczych, betonowych tabliczek imiennych, to w pozycji z 2006 r. mowa o tym, że przepadły one bezpowrotnie.

opis tego cmentarza oraz mapkę – według jej autorów – „bardzo wiernie odzwierciedlającą układ i ilość zachowanych mogił”<sup>62</sup>.

- c. zawarła opis przebiegu zdarzeń w okresie grudzień 2015 r. – styczeń 2018 r. wraz z konkluzją, że do dnia 23 kwietnia 2018 r. stan cmentarza nie uległ zmianie: *Dawny układ cmentarza nadal nie jest odzwierciedlony. Mogiły, trapezowo odcisnięte za pomocą drewnianych form są za niskie, zbyt płaskie i zbyt regularne w stosunku do oryginalnego założenia. W czterech kwaterach wyznaczonych alejami główną i boczną nie uwidoczniiono różnicowania podziałów na podwójne pasy mogił zwróconych do siebie głowami, nie ma różnicowania wysokościowego pasów, które w oryginalnym układzie miały formę długich wałów*<sup>63</sup>.

Biegła zwróciła również uwagę, że trudno ustalić, dlaczego od momentu zauważenia konieczności wykonania remontu zwlekano z jego przeprowadzeniem blisko 25 lat. Odnosząc się natomiast do stanu utrwalonego w publikacji z 2016 r. wskazała, że istniało wówczas jeszcze dobrze zachowane założenie, które przy niewielkim nakładzie sił można było przywrócić do stanu pierwotnego<sup>64</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 459-515)

3. W latach 2014-2016 pracownicy WUOZ przeprowadzili kontrole zabytkowych obiektów w liczbie odpowiednio: 1.983 (w tym z art. 38 ustawy o ochronie zabytków – 177), 2.164 (w tym z art. 38 – 177), 2.152 (w tym z art. 38 – 185). W latach 2014-2016 przeprowadzono kontrole dotyczące zabytkowych cmentarzy wojennych odpowiednio w ilości: 2<sup>65</sup>, 0, 4<sup>66</sup> i wydano w pięciu przypadkach zalecenia pokontrolne. Cztery kontrole wykonane w 2016 r. zostały uprzednio zaplanowane, w pozostałych przypadkach przyczyną ich wszczęcia były podejrzenia niszczenia nagrobków i oględziny stanu ich zachowania (kontrole wykonane w 2014 r.) oraz informacje o nieprawidłowo wykonanych pracach remontowych i skarga osoby fizycznej na wykonawcę gazociągu przez teren cmentarza w m. Nowy Łupków (kontrole z 2017 r.). W pięciu na sześć kontrolach wykonanych na zabytkowych cmentarzach wojennych wydano zalecenia pokontrolne, w jednym przypadku (cmentarz wojenny w miejscowości Majdan Sieniawski) zaleceń nie sformułowano z uwagi na dobry stan zachowania kontrolowanego obiektu. W trzech przypadkach wyniki kontroli egzekwowano:

- gmina Brzostek (cmentarz wojenny nr 226 w Zawadce Brzostockiej) Konserwator Zabytków otrzymał protokół odbioru wykonanych prac,
- gmina Komańcza przeprowadziła zalecane badania archeologiczne,
- gmina Sieniawa – otrzymała nakaz przywrócenia pierwotnego układu cmentarza z I wojny światowej w Czercach (protokół z kontroli stanu wykonania prac), a o sposobie jego wykonania Konserwator Zabytków został pisemnie poinformowany<sup>67</sup>.

Nie wystąpiły przypadki zastosowania procedur przewidzianych art. 50 ust. 3 i 4 ustawy o ochronie zabytków. Ponadto nie rozważano możliwości skorzystania

<sup>61</sup> J. Kuca, O Wielkiej Wojnie w powiecie jarosławskim, Rzeszów 2016.

<sup>62</sup> W sposób czytelny układ mogił oraz ogólny stan cmentarza przedstawiają także fotografie z 2006 r. z zasobu Urzędu Miasta i Gminy Sieniawa.

<sup>63</sup> Odnotowała również, że nie ustawiono krzyża, nie wykonano utwardzenia alei głównej i bocznych oraz nie wykonano ogrodzenia.

<sup>64</sup> Zwróciła również uwagę na odnotowaną w tej publikacji sugestię, że specjalistyczne badania mogły by pozwolić odnaleźć na większych głębokościach (zarośnięte kolejnymi warstwami roślinności) gliniane tablice.

<sup>65</sup> Cmentarz wojenny w Rozwadowie (kontrola w dniu 04.03.2014 r.), cmentarz wojenny z II wojny światowej w gminie Majdan Królewski (kontrola w dniu 11.06.2014 r.).

<sup>66</sup> Cmentarz wojenny nr 226 w Zawadce Brzostockiej, cmentarz wojenny nr 217 w Januszkowicach, cmentarz wojenny nr 222 w Brzostku, cmentarz wojenny nr 218 w Bukowej – wymienione kontrole przeprowadzono w dniu 09.05.2016 r., cmentarz wojenny z I wojny światowej w Nowym Łupkowie (kontrola w dniu 25.04.2017 r.).

<sup>67</sup> Pismo znak:RG7041.6.2017 z 27.12.2017 r.



z uprawnienia do wystąpienia z ww. wnioskiem do starosty. Nie wykonywano także żadnych prac w formie wykonawstwa zastępczego, o którym mowa w art. 49 tej ustawy. Wszystkie środki finansowe będące w dyspozycji PWKZ przekazywano właścicielom w formie dotacji celowej na prace remontowe i konserwatorskie przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 205-214 A, 239-262f, 443-445)

4. W latach objętych kontrolą nie składano zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, którego przedmiotem byłyby zabytkowe groby lub cmentarze wojenne. Także do WUOZ nie wpłynęły zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia w stosunku do grobów i cmentarzy wojennych.

(dowód: akta kontroli str.433-445)

5. W latach 2014-2016 do WUOZ nie wpłynęły zawiadomienia dotyczące uszkodzeń, zniszczeń i zagrożeń grobów lub cmentarzy wojennych wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Konserwator Zabytków otrzymał jedno zawiadomienie dotyczące nieprawidłowego wykonywania prac pielęgnacyjno-rewaloryzacyjnych, na których prowadzenie wydane zostało pozwolenie konserwatorskie w okresie objętym kontrolą.

W dniu 17 listopada 2017 r. do WUOZ wpłynęło pismo<sup>68</sup> (do wiadomości) od Wojewody Podkarpackiego zaadresowane do zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Sieniawa, w związku z interwencją osoby fizycznej w sprawie nieprawidłowości dotyczących remontu zabytkowego cmentarza z I wojny światowej w miejscowości Czerce. Zawiadomienie dotyczyło niezwłocznego podjęcia przez Burmistrza Miasta i Gminy Sieniawa działań zmierzających do przywrócenia pierwotnego urządzenia mogił w formie wysokich ziemnych kopców, które zlikwidowano wskutek wadliwego wykonawstwa prac pielęgnacyjno-rewaloryzacyjnych przy ww. cmentarzu wojennym. Kilka dni przed otrzymaniem ww. pisma służby Konserwatora Zabytków dokonały lustracji wykonywanych prac w dniu 13 listopada 2017 r. i ustaliły realizowanie robót niezgodnie z pozwoleniem konserwatorskim. W wyniku wykonanych prac remontowych przy ww. cmentarzu zmieniono wygląd (wysokość) oryginalnych, historycznych mogił ziemnych. W zaistniałej sytuacji Konserwator Zabytków wystosował do Burmistrza Miasta i Gminy Sieniawa nakaz przywrócenia<sup>69</sup> zniwelowanych mogił ziemnych do stanu poprzedniego. W dniu 5 stycznia 2018 r. na podstawie art. 38 ustawy o ochronie zabytków przeprowadził kontrolę, której celem było sprawdzenie sposobu wykonania i stopnia zaawansowania nakazanych prac przywracających poprzedni walor cmentarza, tj. jego układ przestrzenny. W protokole komisji konserwatorskiej stwierdzono wykonanie m.in. prac ziemnych na całym obszarze cmentarza, polegających na uczytelnieniu alei głównych i bocznych, a także rekonstrukcji ziemnego kopca.

Konserwator Zabytków w trakcie postępowania wyjaśniającego stwierdził, iż nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 41 ustawy o ochronie zabytków i nie skierowała zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa. Lustracje obiektu dokonane w dniach 29 listopada 2017 r. i 5 stycznia 2018 r. stwierdziły wykonanie prac zgodnie z ustaleniami.

Konserwator Zabytków wyjaśnił m.in., że: (...) pomimo błędów w realizacji prac rewitalizacyjnych na cmentarzu wojennym w Czercach zachowały się najbardziej istotne jego wartości, tj.:

<sup>68</sup> Pismo znak: S-VI.5230.15.2017.BU z 16.11.2017 r.

<sup>69</sup> Decyzja nr IRN-II.5180.29.2017.IZ z 20.11.2017 r.

-wartość historyczna – nie naruszono pochówków żołnierskich usytuowanych na znacznej głębokości,

-układ przestrzenny cmentarza wyznaczony przez aleje, kwatery i ciągi mogił.

W związku z powyższym, w opinii Konserwatora Zabytków, nie uznano za zasadne zastosowanie przepisów art. 95 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 205-214A, 443-435, 443, 446-449)

6. W latach 2014-2016 problematyka opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi nie była przedmiotem kontroli (audytów) przeprowadzanych w WUOZ. W tej sprawie Konserwator Zabytków nie otrzymał skarg i wniosków.

W 2017 r. do Delegatury WUOZ w Krośnie – wpłynęła skarga osoby fizycznej na wykonawcę gazociągu przez teren cmentarza wojennego z I wojny światowej w Nowym Łupkowie w gminie Komańcza. W odpowiedzi, Konserwator Zabytków zwołał komisję konserwatorską<sup>70</sup>, w trakcie której uczestnicy (pracownicy delegatury WUOZ w Krośnie, członkowie stowarzyszenia „Wspieranie Inicjatyw Lokalnych Komańczy”, przedstawiciele Starostwa Powiatowego w Sanoku, Urzędu Gminy w Komańczy, Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, wykonawcy robót) zapoznali się z przebiegiem prac realizowanej inwestycji. Konserwator Zabytków wystosował do wykonawcy prac zalecenia polegające na przesunięciu biegu gazociągu i przeprowadzeniu rur poza ścisłymi granicami cmentarza<sup>71</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 26, 257-261, 318-319A)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W nw. czterech sprawach na 27 zakończonych wydaniem decyzji pozwalających na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, prowadzonych w latach 2014-2017 (tj. 14 %) czas pomiędzy zarejestrowaniem wniosku strony w kancelarii WUOZ a wydaniem decyzji wynosił więcej niż miesiąc, i tak:

1) decyzja nr UOZ-1.5149.54.2014 z 20.06.2014 r., wniosek z dnia 7.05.2014 r. (prace polegające na wymianie krzyża drewnianego oraz prace remontowo-konserwatorskie przy fragmencie muru na cmentarzu wojennym z I wojny światowej – część cmentarz komunalnego na Zasaniu w Przemyślu) - czas procedowania sprawy wynosił 44 dni,

2) decyzja nr UOZ.I.5124.1.18.2015 z 19.01.2016 r., wniosek z dnia 16.12.2015 r. (wykonanie prac pielęgnacyjno-rewaloryzacyjnych przy cmentarzu wojennym z I wojny światowej w Czercach (gmina Sieniawa) - czas procedowania sprawy wynosił 34 dni,

3) decyzja nr 192/2017 z 24.06.2017 r., wniosek z dnia 15.05.2017 r. (prace remontowo-konserwatorskie przy 3 mogiłach zbiorowych i 12 pojedynczych zlokalizowanych bezpośrednio przed pomnikiem AK na cmentarzu wojskowym przy ul. Cmentarnej w Dębicy) - czas procedowania sprawy wynosił 40 dni,

4) decyzja nr UOZ-K-1-5142.234.2015 z 7.01.2016 r., wniosek z dnia 20.11.2015 r., (bieżące prace remontowe na zabytkowym cmentarzu wojennym nr 9 z I wojny światowej w Łysej Górze - czas procedowania sprawy wynosił 48 dni.

Zgodnie z art. 35 § 1 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a w myśl § 3 - załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca,

<sup>70</sup> 25.04.2017 r.

<sup>71</sup> Pismo znak: K-IRN.5143.3.2017.AO z 08.05.2017 r.

a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Konserwator Zabytków w wyjaśnieniu podał, m.in., że: (...) nieterminowe wydanie pozwoleń konserwatorskich spowodowane było skomplikowanym charakterem spraw wymagającym postępowania wyjaśniającego, jak również problemami kadrowymi.

(dowód: akta kontroli str. 114-121, 205-207, 307-317, 337-339, 377-380, 433-443)

2. Nieskuteczny nadzór nad zamierzeniami i przebiegiem remontu zabytkowego cmentarza wojennego w m. Czerce, co w konsekwencji miało wpływ na niewłaściwe wykonanie prac i obecny stan tego obiektu, w którym m.in. zatarty został najważniejszy walor tego zabytku w postaci jego układu przestrzennego. Było to związane z przedstawionymi poniżej okolicznościami.

a) Brakiem pełnej weryfikacji planowanych założeń na etapie postępowania o udzielenie pozwolenia konserwatorskiego. Skutkowało to zaakceptowaniem w decyzji z dnia 19 stycznia 2016 r. wydanej przez ówczesnego Konserwatora Zabytków Grażynę Stojak przedłożonego przez Gminę Sieniawa projektu budowlanego, w którym, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w sposób niespójny przedstawiono plan realizacji inwestycji. Mogło to skutkować nie w pełni właściwą interpretacją projektu przez wykonawcę i w rezultacie wykonaniu prac „od nowa”, po uprzednim zniszczeniu oryginalnego urządzenia cmentarza.

b) Pominięciem w pozwoleniu z 19 stycznia 2016 r. warunku kierowania pracami przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia.

c) Niezasadnym odstępianiem od nałożenia na Gminę Sieniawa obowiązku zawiadomienia Wojewódzkiego Konserwatora o terminie podjęcia określonych czynności związanych z wydanym pozwoleniem. Skutkowało to pozbawieniem się Wojewódzkiego Konserwatora wiedzy i możliwości wpływu na przebieg prac i podjęciem działań nadzorczych praktycznie już po wykonaniu prac.

d) Brakiem skuteczności i konsekwencji w wyegzekwowaniu od Gminy Sieniawa działań naprawczych.

(dowód: akta kontroli str. 205-214A, 446-449, 460-514 )

ad. a) Jedyнным zamierzeniem Gminy Sieniawa, które zostało zakwestionowane przez Konserwatora Zabytków było odtworzenie czterech „mogił” wokół centralnego kopca. W decyzji z 19 stycznia 2016 r. Wojewódzki Konserwator trafnie nakazał rezygnację z tego pomysłu, gdyż nie były to mogiły, lecz wtórne nasypy ziemne. Pomimo stwierdzenia takiej niezgodności (co powinno zwrócić uwagę na całość zamierzenia) nie zweryfikowano jednak należyście całego planu z istniejącym wówczas stanem w terenie.

Tymczasem, w okresie zbliżonym do tego, w którym trwało postępowanie administracyjne, szczegółowe badania terenowe zostały przeprowadzone przez autorów publikacji z 2016 r. poświęconej m.in. cmentarzom wojennym<sup>72</sup>. Na bazie ich prac powstał opis i plan, które zawierają znaczne różnice w porównaniu do projektu przedłożonego do akceptacji Konserwatorowi Zabytków. W szczególności, w ww. planie wykazano ogółem 672 mogił „indywidualnych” (pojedynczych, lub „koleżeńskich”, dwu i trzyosobowych), 22 mniejszych grobów masowych odpowiadających wielkości dwóch mogił indywidualnych oraz jednej większej mogiły

<sup>72</sup> Wprawdzie (przywołana w przypisie nr 61) publikacja, w której zostały ujęte wyniki ich badań została wydana już po zakończeniu postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia konserwatorskiego, ale jej treść wskazuje, że możliwe było przeprowadzenie badań terenowych w podobnej szczegółowości.

masowej, a wokół kopca tylko 12 mogił, podczas gdy w projekcie wokół kopca było 36 mogił. Pozostałe liczby grobów również się nie zgadzają - według opinii biegłej, w projekcie tylko mogił indywidualnych jest za dużo o 50, a mniejszych masowych za mało o 9 oraz brak jest większej mogiły masowej. Ponadto, w części opisowej mowa jest o odtworzeniu mogił (pozostających w pierwotnej formie i wysokości, zarówno pojedynczych, jak i połączonych), natomiast na rysunkach przedstawiono kształty i rozmiary, wskazujące że należy wykonać od nowa mogiły indywidualne.

W sprawie weryfikacji zamierzeń projektu (w tym w terenie), stanowisko przedstawiła w wyjaśnieniach Konserwator Zabytków, podając, m.in, że:

- w dniu 12 stycznia 2016 r. (z przedstawicielem Gminy Sieniawa) dokonano oględzin w terenie, ustalając wówczas zakres i charakter prac oraz sposób ich prowadzenia;

- w dostępnych publikacjach obiekt nie jest uwzględniony (podstawowe informacje jedynie w publikacji z 2001 r.), a nie były znane publikacje, które rzuciłyby nowe światło na jego historię i układ przestrzenny

-WUOZ nie prowadzi prac badawczych opierając się na dostępnych publikacjach, a gdy ich nie ma – jak w tym przypadku – pracownik musi oprzeć się na zachowanej substancji obiektu.

Odnosząc się do tych wyjaśnień, NIK zauważa że skoro w tym przypadku badania zachowanej substancji obiektu były kluczowe dla wydania decyzji w sprawie pozwolenia konserwatorskiego, to powinny one być w odpowiedni sposób przeprowadzone i udokumentowane. Jak wynika z opinii biegłej oraz zaakceptowanego projektu, w ich wyniku nie ustalono rzetelnie liczby i rodzaju istniejących mogił, w tym występowania grobów masowych, w sytuacji gdy prowadzone w podobnym czasie badania naukowe pozwoliły na przedstawienie takich informacji. Ponadto, fakt i wyniki przeprowadzonych oględzin z 12 stycznia 2016 r. nie zostały odnotowane w decyzji z 19 stycznia 2016 r., mimo iż art. 107 § 3 K.p.a. wymaga, aby uzasadnienie faktyczne decyzji zawierało wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, na których organ się oparł.

W decyzji z dnia 19 stycznia 2016 r. nie zawarto warunków, precyzujących, w jaki dokładnie sposób należy wykonać prace, a także zakazujących inwestorowi i wykonawcy działań mogących modyfikować historyczny układ cmentarza, a w szczególności: zakazu urządzania cmentarza na nowo, plantowania jego powierzchni w sposób ingerujący w pierwotne założenia, czy zmiany układu architektonicznego.

Według treści wyjaśnień PWKZ postanowienia decyzji w pełni regulowały wykonane prace, nie było w nich również mowy o wprowadzeniu ciężkiego sprzętu.

(dowód: akta kontroli str. 206-207, 460-519)

ad. b) Pomimo planowego zakresu prac remontowych, w pozwoleniu zostały one określone jedynie jako „pielęgnacyjno-rewaloryzacyjne”, a nie „prace konserwatorskie<sup>73</sup>” lub „roboty budowlane<sup>74</sup>”. W związku z tym, w decyzji nie zostały

<sup>73</sup> Według art. 3 pkt 6 ustawy o ochronie zabytków, prace konserwatorskie to działania mające na celu zabezpieczenie i utrwalenie substancji zabytku, zahamowanie procesów jego destrukcji oraz dokumentowanie tych działań.

<sup>74</sup> Według art. 3 pkt 7 ww. ustawy, roboty budowlane - to roboty budowlane w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, podejmowane przy zabytku lub w otoczeniu zabytku. Art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.) do robót budowlanych zalicza remont obiektu budowlanego. Według Prawa budowlanego, obiektem budowlanym są m.in. budowle, do których zalicza się cmentarze (art. 3 pkt 3), natomiast remontem - wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym (art. 3 pkt 8).

zawarte: warunek kierowania pracami przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia lub zobowiązanie do przekazania Konserwatorowi Zabytków danych tej osoby wraz z dokumentami potwierdzającymi posiadane kwalifikacje. Takie elementy pozwolenia konserwatorskiego były przewidziane przepisami obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków<sup>75</sup>.

Według treści wyjaśnień Konserwatora Zabytków, pozwolenie z 19 stycznia 2016 r. odpowiadało przepisom prawa.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zakres planowanych prac wymagał, aby były one prowadzone przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia. Brak takiej osoby mógł mieć istotny wpływ na sposób przeprowadzenia remontu tego obiektu, w sposób, który zatarł najważniejszy walor cmentarza, jakim był jego układ przestrzenny.

(dowód: akta kontroli str. 206-207, 433-435, 439-443, 446-449, 460-470, 516-519)

ad. c) W decyzji z dnia 19 stycznia 2016 r. nie zawarto zobowiązania Gminy Sieniawa do zawiadomienia Wojewódzkiego Konserwatora o terminie podjęcia określonych czynności związanych z wydanym pozwoleniem. Możliwość taką przewidywał § 14 ust. 2 pkt 2 przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r.

W tej sprawie Konserwator Zabytków wyjaśnił, że: warunek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o rozpoczęciu i zakończeniu prac nie jest obligatoryjny. W praktyce stosuje się go w odniesieniu do działań o skomplikowanym charakterze technologicznym przy obiektach o dużych walorach zabytkowych. Zdaniem Konserwatora Zabytków, prace przy cmentarzu o ziemnym charakterze, nie wymagały pełnego nadzoru.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nieuwzględnienie w pozwoleniu ww. zobowiązania Gminy Sieniawa było wprawdzie zgodne z przepisami prawa, lecz skutkowało brakiem wiedzy WUOZ na temat rozpoczęcia prac. W konsekwencji WUOZ nie miał możliwości bieżącego nadzorowania przebiegu tego remontu.

(dowód: akta kontroli str. 206-207, 460-470, 516-519)

ad. d) Pomimo wydania przez PWKZ wydania decyzji z dnia 20 listopada 2017 r. nakazującej Burmistrzowi Miasta i Gminy Sieniawa przywrócenia zniwelowanych mogił ziemnych cmentarza do stanu poprzedniego – (na podstawie szkicu z lat 90-tych XX wieku i planu sytuacyjnego, zawartego w projekcie oraz działań kontrolnych), nie wyegzekwowano przywrócenia pierwotnego urządzenia cmentarza.

W wyjaśnieniu PKWZ stwierdzono, że prace na cmentarzu nie do końca zostały wykonane, zakończono jedynie ich I etap, zachowany jest pierwotny układ przestrzenny, poprzez uczytelnienie i pogłębienie alejek oraz centralnego kopca. Do ewentualnej korekty pozostaje odtworzenie wysokości mogił ziemnych.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że zgodnie z art. 4 ustawy o ochronie zabytków, ochrona zabytków polega, w szczególności, na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu m.in. zapewnienie warunków

---

<sup>75</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1789. W przypadku prac konserwatorskich były to § 13 ust 1 pkt 3 i 4, a w przypadku robót budowlanych - § 14 ust. 1 pkt 3 i 4 tego rozporządzenia.

prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie; zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków; udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków oraz kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 211-212, 516-519)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia pozytywnie działalność WUOZ w zakresie nadzoru nad działalnością obejmującą opiekę nad zabytkowymi grobami i cmentarzami wojennymi.

Błędy WUOZ dotyczące jednego obiektu (cmentarza w m. Czerce), choć istotne, nie mogą mieć decydującego wpływu na ocenę powyższej działalności, prowadzonej w znacznie większej skali, przy ograniczonych zasobach kadrowych.

## IV. Uwagi i wnioski

### Uwagi

Z uzyskanej przez NIK opinii biegłej, wynika że mimo znacznej i niewłaściwej ingerencji w substancję zabytkowego cmentarza w m. Czerce, w tym zmianach w liczbie i układzie mogił, można przynajmniej w części przywrócić jego pierwotne założenia. Z zaleceń sformułowanych w ww. opinii w tym zakresie wynika, że:

1. zamiast pogłębiać i uczytelniać aleje poprzez wykopy, logiczniejsze byłoby ich uczytelnienie przez naddanie ziemi na mogiłach i ręczne sformowanie dawnych mogił w zaokrąglonym kształcie, przy jednoczesnym odtworzeniu zarysu ciągów podwójnych wałów ziemnych, na których były usytuowane<sup>76</sup>. Zniknęłoby wtedy wrażenie obecnej struktury cmentarza, związanej z trapezowatym kształtem nadanym mogiłom, a jednocześnie podniesienie ich wysokości. Przy tych pracach konieczna byłaby weryfikacja planu sytuacyjnego cmentarza z planem zawartym w publikacji z 2016 r.
2. rozważyć można odtworzenie oryginalnego wejścia<sup>77</sup>.
3. dobrym pomysłem jest planowany sposób ogrodzenia (jego wygląd i materiał), gdyż stanowi to nie tylko ochronę dla cmentarza, ale również pewnego rodzaju powrót do stanu pierwotnego.

Biegła przedstawiła również uwagi ogólne, m.in. o przedstawionej poniżej treści, które Najwyższa Izba Kontroli przedstawia w celu zapobiegania podobnym problemom, jak zaistniałe przy remoncie ww. obiektu.

1. Z punktu widzenia ochrony zabytków postępowaniem idealnym, które zawsze powinno rozpoczynać proces rewaloryzacji, powinna być próba dotarcia do archiwów i zebranych w nich materiałów oraz skrupulatne ich wykorzystanie do opracowania i realizacji prac remontowych (odtworzeniowych).
2. Lekceważone są cmentarze (które przez wiele lat nie podlegając ochronie, uległy zniszczeniu, a pozostały na nich tylko ziemne mogiły), uznawane za ruiny bez cech zabytku, podczas gdy nawet mocno zaniedbany czy zrównany z ziemią cmentarz może być dla historyków skarbnicą informacji. Dogłębne zbadanie jego struktury może przyczynić się do wzbogacenia wiedzy nie tylko o architekturze obiektu, ale także o osobach, które na nim spoczywają.

<sup>76</sup> Biegła zwróciła uwagę, że każda ingerencja w głąb mocno przekształconego pola grobowego jest ryzykowna i niedopuszczalna.

<sup>77</sup> Obecnie cmentarz dostępny jest od strony leśnej drogi, poprzez wejście boczne.

3. Remont cmentarza wojennego w m. Czerce powinien pozwolić wyciągnąć wnioski co do podejścia z należytą uwagą przez pracowników WUOZ do zachowania wciąż bardzo czytelnych, a narażonych na zarastanie założeń cmentarzy wojennych z okresu w I wojny światowej<sup>78</sup>. Opieka nad cmentarzami wojennymi jest bowiem zadaniem ciągłym, gdyż cmentarze usytuowane nierzadko w miejscach niedostępnych, w lasach, na skrajach pól, przy braku dbałości o nie obracają się w niebyt.
4. Wobec bogatej substancji zabytkowej w województwie podkarpackim, spuścizna w postaci grobów i cmentarzy z I wojny światowej, znacznie uboższych architektonicznie od tych z obszaru Galicji Zachodniej, jawić się może jako nikła i nieprzedstawiająca znaczącej wartości historycznej. Byłoby to jednak podejście błędne, gdyż przy szczupłości dokumentów archiwalnych, właśnie poprawna dokumentacja historyczna i badania terenowe mogą dostarczyć wielu wiadomości o tych budowlach, nie wspominając o moralnym walorze tych badań dla zachowania pamięci o poległych żołnierzach<sup>79</sup>.

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 Kontroli<sup>80</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie – w ścisłej współpracy z Gminą Sieniawa i Wojewodą Podkarpackim – działań naprawczych zmierzających do przywrócenia pierwotnych założeń zabytkowego cmentarza w m. Czerce oraz zapewnienia trwałości wykonanych prac.
2. Terminowe prowadzenie postępowań konserwatorskich w sprawie objęcia grobu wojennego/cmentarza wojennego ochroną konserwatorską.
3. Terminowe wydawanie pozwoleń konserwatorskich na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru.
4. Wyeliminowanie żądania od stron postępowania załączania do wniosku o udzielenie dotacji celowej na prace konserwatorskie przy zabytku, dokumentów będących także w posiadaniu Konserwatora Zabytków, tj. decyzji o wpisie do rejestru zabytków i pozwoleń konserwatorskich.

## 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 14 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie.

<sup>78</sup> Np. na przykład w Cieplicach (gmina Adamówka) oraz w Manasterzu oraz Mołodyczu (gm. Wiązownica).

<sup>79</sup> Uwaga w tym zakresie została sformułowana przez biegłą ze świadomością, że aktualnie obsada kadrowa WUOZ (podobnie jak innych urzędów konserwatorskich w Polsce) utrudnia realizację wielości zadań bieżących, a brak czasu na szkolenia, konferencje, badania, lekturę opracowań naukowych, itp. stanowi problem o charakterze systemowym.

<sup>80</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Rzeszów , dnia 30 maja 2018 r.

Kontroler  
Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska  
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor  
Wiesław Motyka

/-/

.....  
*podpis*