Pojęcia kluczowe: *Najwyższa Izba Kontroli (NIK), kontrola, Twierdza Przemyśl, ochrona dziedzictwa, zabytki*

Andrzej Trojanowski

Otoczenie pozostałości Twierdzy Przemyśl w świetle wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK)

Abstrakt

Przykładem kontroli NIK odnośnie do ochrony dziedzictwa są te, które rzeszowska Delegatura przeprowadzała w otoczeniu dawnej Twierdzy Przemyśl. Pozostałości tego unikatowego założenia obronnego z przełomu XIX i XX wieku znajdują się na terenie Przemyśla i sąsiednich gmin. Działalność podejmowana na ich obszarze wpływa zatem na stan zachowania obiektów tego zabytku. Kontrole NIK dotyczyły zarówno kwestii bezpośrednio związanych z tymi działaniami, jak też mających wpływ pośredni. Kontrole te są warte przypomnienia, także z uwagi na ich wieloaspektowy wymiar.

I. Wprowadzenie

Tekst przedstawia kontekst historyczny i kulturowy Twierdzy Przemyśl oraz przybliża wyniki kontroli NIK zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio odnoszące się do zachowania i udostępnienia pozostałości tego unikatowego założenia obronnego.

I.I. Twierdza Przemyśl – zarys historii założenia obronnego i jego znaczenia

Dzieje budowy twierdzy przemyskiej, jej oblężeń w trakcie I wojny światowej oraz dalszych losów są dobrze znane i opisane w literaturze[1]. Z tego też względu na potrzeby niniejszego tekstu zostaną przytoczone jedynie podstawowe fakty, uzasadniające tezę o unikatowym – co najmniej na skalę europejską – charakterze tego założenia obronnego.

1 Np. F. Forstner, *Twierdza Przemyśl* (tłum. J. Bańbor), Warszawa 2000 czy T. Idzikowski, *Twierdza Przemyśl. Powstanie – Rozwój – Technologie*, Krosno 2014.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

Położenie geograficzne Przemyśla na pograniczu krain geograficznych i skrzyżowaniu szlaków komunikacyjnych (od czasów średniowiecznych mające znaczenie strategiczne) spowodowało wykrystalizowanie w połowie XIX wieku wśród austriackich oficerów sztabowych idei budowy w tej lokalizacji twierdzy, zabezpieczającej trakty prowadzące na Węgry i opóźniającej ewentualną rosyjską inwazję w tym kierunku[2]. Doświadczenia wojen: krymskiej, prusko-austriackiej oraz prusko-francuskiej skutkowały w 1871 r. podjęciem przez cesarza Franciszka Józefa I ostatecznej decyzji potwierdzającej lokalizację nowoczesnej twierdzy w Przemyślu i wokół niego, a której budowa odbywała się w kilku etapach, trwając praktycznie aż do wybuchu I wojny światowej[3]. Realizacja tego zamierzenia obronnego skutkowała powstaniem jednego z bardziej złożonych systemów obronnych, zaliczanych wówczas do twierdz o randze europejskiej[4]. Mimo ograniczeń finansowych i rezygnacji z niektórych założeń, wskutek tych prac powstał trzeci pod względem wielkości – po twierdzach w Antwerpii i Verdun – tego typu obiekt w Europie[5]. Składał się on z dwóch pierścieni obronnych: wewnętrznego o obwodzie 15 km (na wzgórzach otaczających miasto), liczącego 18 fortów głównych i pomocniczych oraz zewnętrznego o obwodzie 45 km z 15 fortami głównymi (w części pancernymi) i 27 pomocniczymi[6].

2 M.in. M. Barczkowski, *Przemyśl czy Jarosław? Kulisy debaty austro-węgierskich władz wojskowych nad lokalizacją twierdzy nad Sanem*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy" 2024/4, s. 81.

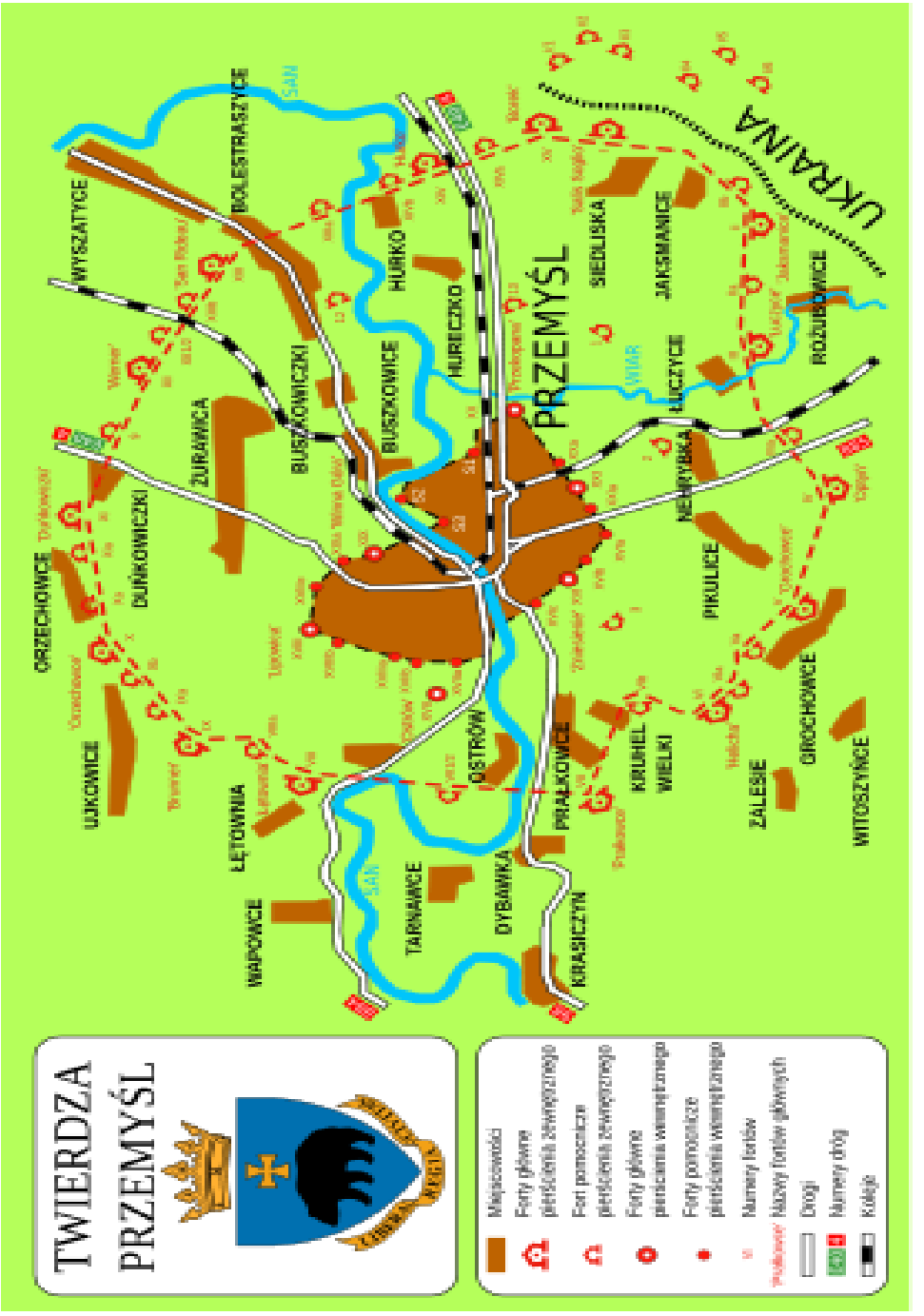
3 Np. M. Gosztyła, R. Goleszek, *Wybrane problemy ochrony Twierdzy Przemyśl*, „Wiadomości Konserwatorskie" 2008/23, s. 114–116.

4 M. Gosztyła, R. Goleszek, *Wybrane…*, s. 114–116.

5 Np. J. Kuca, *W oblężonej twierdzy Przemyśl (1914/1915) – w świetle wspomnień i dzienników*, „Galicja Studia i Materiały" 2018/4, s. 160.

6 J. Kuca, *W oblężonej twierdzy…* s. 160. Pierścień zewnętrzny składał się z fortów pancernych, artyleryjskich, schronów pogotowia, baterii i galerii strzeleckich. Pierścień wewnętrzny składał się z pojedynczych fortów, szańców, wałów ziemnych i pozostałości czterech bram fortecznych miasta z galeriami strzeleckimi – A. Prokopska, J. Piotkowska, *Wybrane problemy rewitalizacji fortów Twierdzy Przemyśl*, „Fizyka Budowli w Teorii i Praktyce" 2007, t. II, s. 237.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5



Ilustracja nr 1. Mapa rozmieszczenia obiektów Twierdzy Przemyśl
Źródło: Twierdza Przemyśl – Wikipedia, wolna encyklopedia, dostęp: 12.01.2026 r.,
CC BY 2.5 autor: Goku122

Podczas działań wojennych twierdza była aż trzykrotnie oblegana, co było ewenementem na skalę tego światowego konfliktu. Najdłuższe i najbardziej dramatyczne było drugie oblężenie, zakończone kapitulacją obrońców w dniu 22.03.1915 r., a poprzedzoną destrukcją obiektów i wyposażenia twierdzy, tak aby nie dostały się w ręce zdobywców[7].

Podstawowe fakty o tych trzech oblężeniach przedstawia zestawienie:

Oblężenie	Daty	Strona atakująca	Strona broniąca	Efekt	Uwagi
Pierwsze	17.09.1914 10.10.1914	armia rosyjska	armia austro-węgierska	Skuteczna obrona twierdzy. Porażka wojsk rosyjskich	
Drugie	5.11.1914 22.03.1915	armia rosyjska	armia austro-węgierska	Kapitulacja twierdzy, a przed nią wysadzenie przez obrońców głównych elementów wyposażenia bojowego fortów.	Trzecie, najdłuższe oblężenie (173 dni) w dziejach I wojny światowej
Trzecie	18.05.1915 3.06.1915	armie niemiecka i austro-węgierska	armia rosyjska	Odbicie twierdzy, wycofanie się armii rosyjskiej, ciężkie uszkodzenia artyleryjskie obiektów.	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu

W II RP przystąpiono do stopniowej rozbiórki pozostałego wyposażenia fortów, podczas II wojny światowej niektóre umocnienia włączono do linii Mołotowa, a po zakończeniu tego konfliktu rozpoczął się okres niszczenia pozostałości twierdzy, przy czym już w latach 60. XX wieku pojawiły się pierwsze formy ich ochrony prawnej[8].

I.II. Twierdza Przemyśl – wybrane konteksty kulturowe

Zrozumiałe jest, że obiekt z tak bogatą historią, jak Twierdza Przemyśl, znajduje swoje odzwierciedlenie w kulturze. Jest to z pewnością temat na osobne opracowanie, temu zagadnieniu tylko poświęcone, w ramach analizy np. „krajobrazów pamięci" czy też „miejsc pamięci"[9]. W ramach niniejszego tekstu warto natomiast wspomnieć

7 Np. J. Kuca, *W oblężonej twierdzy…*, s. 162.

8 M. Gosztyła, R. Goleszek, *Wybrane problemy…*, s. 116–117.

9 Np. M. Dziewierski, B. Pactwa, *Krajobrazy pamięci w kontekstach społecznych i kulturowych* (w:) *Kultury i krajobrazy pamięci*, red. M. Dziewierski, B. Pactwa, Katowice 2020, s. 8–12.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

jedynie o kilku aspektach, wskazujących także na to, że wartość opisywanego obiektu wykracza poza dziedzictwo materialne.

I.II.I. „Sztuka okopowa"

W czasie trwającego oblężenia powstała niezliczona liczba wyrobów będących dziełem zamkniętych w tej twierdzy żołnierzy. Należy podkreślić, że przedmioty codziennego użytku wówczas wykonane z pocisków, łusek, puszek po konserwach itp. są wymownym świadectwem tamtego czasu. Wytwarzano przedmioty ozdobne, jak i codziennego użytku. „Artefakty sztuki okopowej mogą zatem idealnie posłużyć do uzupełnienia wiedzy związanej z dziejami XX w., jak również ukazują złożone losy terenów, po których przetoczył się walec historii"[10]. W szczególności stwierdzenie to dotyczy obszaru, na którym znajdują się pozostałości przemyskiej twierdzy.

I.II.II. Pamięć narodów i kultura masowa

Twierdza Przemyśl to przeróżne konteksty kulturowe, uwarunkowane m.in. kwestiami narodowościowymi. Chyba najpoważniej zapisała się ona w świadomości Węgrów, czego dowodem jest m.in. pomnik wzniesiony w latach trzydziestych XX wieku w Budapeszcie.



Ilustracja nr 2. Pomnik Obrońców Twierdzy Przemyśl w Budapeszcie
Źródło: Pomnik Obrońców Twierdzy Przemyśl w Budapeszcie – Wikipedia, wolna encyklopedia, CC BY-SA 3.0, autor: *Kablody*

10 W. Szymborski, *Sztuka okopowa a jej wykorzystanie w dydaktyce historii*, „Perspektywy Kultury" 2022/1, s. 224.

Na pomniku tym umieszczono napisy: „Przemyśl 1914–1915" oraz „Walczyli jak lwy w bramie zamkowej Węgier. Niech przykład Ich będzie wieczny"[11]. Walki o Przemyśl wspomniane są także w rosyjskiej pieśni z epoki[12], której pierwsze wersy brzmią: *Брала русская бригада Галицийские поля, И достались мне в награду Два железных костыля. Из села мы трое вышли, Трое первых на селе. И остались в Перемышле Двое гнить в сырой земле.*

Niejako na drugim biegunie pamięci zbiorowej znajduje się postać Dobrego Wojaka (Żołnierza) Szwejka, wymyślona i opisana w powieści Jarosława Haška, a której ostatnia część przygód związana jest właśnie z Przemyślem i jego okolicami. O tym, że pamięć ta jest żywa, świadczy m.in. zarówno rzeźba tej postaci w Przemyślu, jak i organizowane corocznie „Manewry Szwejkowskie". Z kolei polskim wkładem jest mało znany film fabularny z roku 1984 r. w reżyserii G. Królikiewicza *Fort XIII,* opowiadający o dwóch jeńcach rosyjskich, którzy mieli być żywcem zasypani w ruinach wysadzonego fortu, a którym dostęp do wody i zapasów żywności pozwolił przeżyć kilka lat w tej pułapce bez wyjścia[13].

I.III. Twierdza w przestrzeni miasta

Zasób forteczny, wykorzystanie jego potencjału kulturowego i użytkowego to istotny, wieloaspektowy problem dotyczący m.in. planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury krajobrazu miasta i stref podmiejskich, zieleni, ochrony zabytków i opieki nad nimi, rewaloryzacji i rewitalizacji, przy czym podstawowym celem ochrony i adaptacji zachowanych historycznych fortyfikacji wielkoprzestrzennych jest przekazanie przyszłym pokoleniom wiedzy o nich[14]. Pozostałości Twierdzy Przemyśl wpisują się w bogactwo kulturowe tego miasta i jego potencjał turystyczny[15], jednocześnie wymagając kompleksowego podejścia do ich ochrony[16]. Z drugiej strony, realizacja projektów rewitalizacyjnych dotyczących tych obiektów przyczyniłaby się do zrównoważonego rozwoju gospodarczego regionu, m.in. poprzez tworzenie nowych miejsc pracy[17].

11 Takie tłumaczenie podają M. Jazienicka, M. Skulimowska-Rzewicka, *Wpływ różnych kultur na potencjał turystyczny Przemyśla*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Lublin, VOL. LXIV, 1 SECTIO B 2009, s. 231.

12 https://www.youtube.com/watch?v=XmP7UuxXmls (dostęp: 22.01.2026 r.).

13 Opis np. *Fort 13 (1984) film opis – Filmweb* (dostęp: 22.01.2026 r.).

14 Tak C. Głuszek, *Twierdza w strukturze miasta – zarządzanie wielkoskalowymi zespołami fortecznymi* (w:) *Dziedzictwo architektoniczne: badania oraz adaptacje budowli sakralnych i obronnych*, Warszawa 2019, s. 101 oraz 110–111.

15 Tak np. M. Jazienicka, M. Skulimowska-Rzewicka, *Wpływ różnych kultur…*, s. 234, 238–239.

16 M. Gosztyła, R. Goleszek, *Wybrane problemy…*, s. 120.

17 Tak np. A. Prokopska, J. Piotkowska, *Wybrane problemy rewitalizacji…*, s. 240.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

I.IV. NIK wobec ochrony dziedzictwa kulturowego

W działalności kontrolnej NIK ochrona dziedzictwa kulturowego zajmuje istotne miejsce[18]. Kontrole w tym obszarze są podejmowane zarówno jako kontrole planowe, jak i kontrole doraźne w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[19]. Zagadnienie to zostało już opisane w literaturze[20]. W niniejszym tekście warto natomiast podkreślić, że wprowadzone w roku 2025 przez NIK zmiany organizacyjne w jej strukturze ustanowiły nowy Departament Spraw Społecznych, do którego właściwości należą m.in. sprawy objęte działem administracji rządowej „kultura i ochrona dziedzictwa narodowego" oraz wykonanie budżetu państwa w części 24 „kultura i ochrona dziedzictwa narodowego", wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków.

I.V. Kontrole NIK dotyczące pozostałości Twierdzy Przemyśl i ich otoczenia – wprowadzenie

Specyfika pozostałości po Twierdzy Przemyśl, rozmieszczonych nie tylko na terenie samego miasta, ale i otaczających je gmin[21], oznacza, że obiekty te znajdują się we władaniu wielu podmiotów, odpowiedzialnych za ich właściwe utrzymanie. Od 2008 r. funkcjonuje Związek Gminy Fortecznych Twierdzy Przemyśl (ZGFTP), zrzeszający Miasto Przemyśl i osiem innych gmin z terenu powiatu przemyskiego[22]. Działa on na zasadzie związku komunalnego, o którym mowa w art. 64–73b ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym[23]. Zgodnie ze statutem ZGFTP[24] do zadań tego związku należy aktywne wspieranie działań mających na celu ochronę dziedzictwa kulturowego oraz rozwój gospodarczy, zwłaszcza rozwój i promocję turystyki na

18 Np. M. Korusiewicz, *Działalność Najwyższej Izby Kontroli na polu ochrony zabytków w świetle wybranych kontroli przeprowadzonych w latach 2017–2021* (praca dyplomowa przygotowana w ramach studiów podyplomowych organizowanych przez Międzynarodowe Centrum Kultury w Krakowie, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolską Szkołę Administracji Publicznej, Akademię Dziedzictwa – niepublikowana), Kraków 2022.

19 Dz.U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.

20 Np. A. Trojanowski, *Dostępność do zabytków nieruchomych – uwagi w świetle wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli* (w:) *Aktualne wyzwania w ochronie dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, red. P. Dobosz i in., Kraków 2022.

21 W przypadku kilku fortów pomocniczych także na terenie Ukrainy.

22 Bircza, Krasiczyn, Krzywcza, Medyka, Orły, Gmina Wiejska Przemyśl, Stubno i Żurawica.

23 Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.

24 Związek Powiatowo-Gminny Twierdzy Przemyśl – Statut ZGFTP (dostęp: 29.01.2026 r.).

terenie gmin tworzących ZGFTP[25]. W praktyce oznacza to, że działania podejmowane na terenie działalności czy to miasta Przemyśla, czy też na terenie powiatu przemyskiego, mają bezpośredni lub pośredni wpływ na stan, funkcjonowanie i zagospodarowanie pozostałości Twierdzy Przemyśl. Skutkiem tego również kontrole NIK podejmowane w tych jednostkach samorządowych dotyczą pośrednio lub bezpośrednio tej działalności.

I.V.III. Kontrole pośrednio dotyczące pozostałości Twierdzy Przemyśl

Przykładami kontroli działań o pośrednim wpływie na obiekty tej twierdzy są kontrole rzeszowskiej Delegatury dotyczące wojewódzkich programów strategicznych „Bieszczady" i „Błękitny San" oraz Podkarpackiego Systemu Informacji Przestrzennej (PSIP).

I.V.III.I. Kontrola wojewódzkich programów strategicznych

Kontrola pt. *Realizacja wojewódzkich programów strategicznych „Bieszczady" i „Błękitny San"* (P/18/095)[26] związana była z przygotowaniem i realizacją tych dokumentów. Według założeń były to dokumenty operacyjno-wdrożeniowe realizacji Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego, uszczegóławiające jej zapisy w zakresie mającym zapewnić jak najlepsze wykorzystanie zasobów endogenicznych gmin położonych na terenie objętym zasięgiem tych programów. Cele obu programów zostały podobnie ujęte – jako wzrost poziomu i warunków życia mieszkańców, poprzez poprawę dostępu do miejsc pracy i usług, przy efektywnym wykorzystaniu zasobów endogenicznych i wzmocnieniu funkcjonalnych powiązań zewnętrznych, do osiągnięcia do 2020 r. Gminy tworzące ZGFTP znalazły się na terenie Programu Strategicznego „Błękitny San", a gmina Bircza została objęta programem „Bieszczady". Dla obu programów założono, że cele te zostaną osiągnięte poprzez podjęcie projektów zgodnych z kierunkami wskazanymi przez zdefiniowane priorytety i działania strategiczne, przy zachowaniu zasady spójności programowania na poziomie regionalnym. Dla każdego

25 W szczególności zadania te obejmują: utworzenie Zespołu Parków Kulturowych Twierdzy Przemyśl jako formy ochrony konserwatorskiej przewidzianej ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla Twierdzy Przemyśl; wykonywanie zabiegów i prac ochronnych na obszarach i obiektach chronionych Twierdzy Przemyśl; sporządzenie planu ochrony parku kulturowego; inspirowanie i wspieranie działań gmin w zakresie ochrony fortów Twierdzy Przemyśl; podejmowanie działań na rzecz poprawy środowiska naturalnego oraz infrastruktury technicznej służących podniesieniu wizerunku turystycznego i atrakcyjności gospodarczej regionu; prowadzenie wszechstronnej działalności promocyjnej ZGFTP; promocję turystycznego produktu pn: *Twierdza Przemyśl*; realizowanie przedsięwzięć z zakresu rekreacji, sportu, kultury fizycznej i turystyki, wspieranie działań dotyczących rozwoju i rozbudowy infrastruktury technicznej i komunikacyjnej na terenie gmin należących do ZGFTP.

26 Informacja o wynikach kontroli opublikowana przez NIK 15.06.2019 r. Realizacja wojewódzkich programów strategicznych „Bieszczady" i „Błękitny San" – Najwyższa Izba Kontroli.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

z działań przedstawiono charakterystykę oraz wskazano przykładowe typy projektów strategicznych. Układ podmiotów włączonych w realizację tych programów strategicznych obejmował trzy zasadnicze sektory: publiczny, prywatny oraz społeczny[27]. NIK zdecydowała się na podjęcie kontroli dotyczącej tych zamierzeń z uwagi na zakres i skalę działalności przewidywanej do podjęcia w ramach tych programów strategicznych oraz ich znaczenie dla rozwoju województwa, a zwłaszcza jego peryferyjnych obszarów. Kontrolą objęto Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego oraz urzędy dziewięciu gmin, w tym – z obszaru działania ZGFTP – Urząd Miejski w Przemyślu oraz Urząd Gminy Bircza. W ocenie ogólnej kontrolowanej działalności NIK wskazała, że zarówno Zarząd Województwa, jak i kontrolowane gminy wypełniały, zgodnie z założeniami programów, przypisane im zadania, jednak brak jasno sformułowanych kryteriów oceny i wskaźników stopnia realizacji obu programów przyczynił się do wystąpienia poważnych problemów w systemie monitoringu i sprawozdawczości[28]. Podstawowym problemem tego systemu był brak wartości bazowych i docelowych dla przyjętych wskaźników. NIK zwróciła również uwagę, że szersza niż dotychczas realizacja założeń tych programów, dotyczących oparcia systemu wdrażania na trzech sektorach – publicznym, prywatnym i społecznym, pozytywnie wpłynęłaby nie tylko na realizację celów tych programów, ale również pełniłaby funkcję integracyjną dla tych sektorów, równoważąc zróżnicowania rozwojowe Podkarpacia, co wzmocniłoby także rolę mieszkańców w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju województwa.

W przypadku Gminy Bircza[29] NIK zwróciła uwagę na brak gminnego programu opieki nad zabytkami, co stanowiło naruszenie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[30]. Warto podkreślić, że jest to nieprawidłowość bardzo często stwierdzana przez NIK[31]. Brak tego dokumentu stwierdzono również w kontroli Urzędu Miejskiego w Przemyślu[32]. W przypadku tej jednostki, z uwagi również na brak obowiązkowego programu ochrony środowiska, jak i nieprawidłowości w sprawozdawczości, NIK zwróciła uwagę, iż mogło to utrudniać monitorowanie postępu prac i ocenę ryzyka niepowodzenia przyjętych założeń, zwłaszcza w przypadku działań wieloletnich.

27 W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że obiekty, zespoły i przestrzenie dziedzictwa to obszar zainteresowania organizacji społecznych zajmujących się ochroną dziedzictwa, a pod swoją opiekę bardzo często biorą „zasób opuszczony" – tak np. D. Hołuj, *Przestrzenie dziedzictwa jako przedmiot zainteresowania organizacji pożytku publicznego*, „Prace i Studia Geograficzne" 2023, t. 68.1, s. 43–44 i 59–60.

28 Pojawiały się w nim nierzetelne, trudne do porównania i weryfikacji dane, zagregowane w niekompletny sposób. Utrudniało to dokonanie oceny stopnia zaawansowania realizowanych programów.

29 Wystąpienie pokontrolne NIK z 13.07.2018 r., znak LRZ.410.005.07.2018.

30 Dz.U. z 2024 r. poz. 1292.

31 Np. A. Trojanowski, *Samorządowe programy opieki nad zabytkami. Prawo, praktyka, orzecznictwo, ustalenia kontroli NIK*, „Kontrola Państwowa" 2020/5, s. 117 i n.

32 Wystąpienie pokontrolne NIK z 23.07.2018 r., znak LRZ.410.005.05.2018.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

Ustalenia kontroli P/18/095 w części dotyczącej gmin NIK podsumowała stwierdzeniem, iż wykonując swoje obowiązki wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, planowały one i realizowały wiele zadań, które były zbieżne z koncepcją i celami tych programów strategicznych i wpisywały się w ich założenia, określone w poszczególnych priorytetach i działaniach, jednak trudno było rozgraniczyć, które zadania, projekty i przedsięwzięcia faktycznie stanowiły realizację programów strategicznych, gdyż wiele z nich było wykonywanych – niezależnie od tych programów – w ramach ustawowych obowiązków gmin.

I.V.III.II. Kontrola PSIP

Wyniki kontroli P/22/079 pt. *Podkarpacki System Informacji Przestrzennej (PSIP)* zostały opublikowane przez NIK 23.10.2023 r.[33] Założeniem tej kontroli było pytanie, czy proces tworzenia PSIP przebiegał prawidłowo. U podstaw przeprowadzenia tej kontroli leżały m.in. cel[34], znaczenie i wartość projektu z dofinansowaniem unijnym dotyczącego PSIP (ponad 180 mln zł), skala realizowanych działań, udział wielu partnerów oraz informacje o jego przedłużającej się realizacji, jak również ustalenia wcześniejszych kontroli NIK dotyczących Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach oraz cyfryzacji ewidencji gruntów i budynków, wykazujące nieprawidłowości w działalności służb geodezyjno-kartograficznych.

NIK oceniła, że proces tworzenia PSIP został pomyślnie zakończony, wraz z osiągnięciem zakładanych efektów, mimo że termin jego wykonania opóźnił się niemal o cztery lata. Wynikało to nie tylko z pojawiających się problemów, w głównej mierze niezależnych od kontrolowanych podmiotów, ale także ze zbyt optymistycznego pierwotnego harmonogramu wdrażania Projektu. W ramach realizacji PSIP osiągnięto zakładane we wniosku o dofinansowanie wskaźniki produktu, a związane z tym efekty do czasu zakończenia kontroli wykorzystywano na szeroką skalę, w tym także w Starostwie Powiatowym w Przemyślu. Jednakże także w tym starostwie, jak w pozostałych objętych kontrolą, stwierdzono błędy w prowadzeniu baz geodezyjnych, które wprawdzie z uwagi na skalę i rodzaj nie miały istotnego wpływu na jakość i wiarygodność zawartych w nich danych, ale uzasadniają potrzebę dokonywania ich ciągłej weryfikacji w starostwach z wykorzystaniem dostępnych narzędzi[35]. Należy mieć na uwadze, że dane przestrzenne mają coraz większe znaczenie dla funkcjonowania człowieka, a te gromadzone w państwowych (publicznych) rejestrach – zwłaszcza Państwowym Zasobie Geodezyjnym i Kartograficznym (PZGiK) – tworząc infrastrukturę danych

33 Podkarpacki System Informacji Przestrzennej (PSIP) – Najwyższa Izba Kontroli.

34 Określony jako: „poprawa konkurencyjności regionu poprzez utworzenie regionalnej (wojewódzkiej), otwartej, cyfrowej platformy, integrującej zasoby informacyjne o charakterze przestrzennym, w celu ich publikacji oraz świadczenia związanych z nimi e-usług".

35 Wystąpienie pokontrolne NIK, znak LRZ.410.014.06.2022 z 10.02.2023 r.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

przestrzennych, wspierają budowę społeczeństwa informacyjnego, a także stanowią podstawę podejmowania wielu decyzji różnych grup użytkowników[36].

Zatem zdaniem autora uwagi te są istotne także dla zagospodarowania pozostałości Twierdzy Przemyśl. Jakość danych i prawidłowość prowadzenia zasobu geodezyjnego na terenie powiatu przemyskiego może mieć znaczenie dla podejmowanych wobec nich działań, w tym zwłaszcza inwestycyjno-rozwojowych. Systemy Informacji Przestrzennej (SIP)[37] mogą być zastosowane w pracach nad zachowaniem dziedzictwa kulturowego, przede wszystkim zabytków nieruchomych, którym odpowiadają atrybuty przestrzenne, na które to prace składają się różnorodne działania[38]. Warto jednak pamiętać, że włączenie informacji o zabytkach do takich systemów wymaga odpowiednich standardów m.in. informatycznych, konserwatorskich, architektonicznych, urbanistycznych czy kartograficznych[39].

I.V.IV. Kontrole bezpośrednio dotyczące obiektów Twierdzy Przemyśl

Kontrolami bezpośrednio dotyczącymi obiektów Twierdzy Przemyśl była kontrola związana z rozwojem turystyki przez ZGFTP, jak i kontrola poświęcona opiece nad cmentarzami wojennymi. Pierwsza z tych kontroli została zrealizowana w ramach kontroli pt. *Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej* (D/16/507)[40].

NIK podjęła tę kontrolę z uwagi na informacje, z których wynikało, że nie wszystkie środki pochodzące z UE przeznaczone na turystykę zostały zainwestowane skutecznie i efektywnie, gdyż wskazywano, że niektóre z dofinansowanych inwestycji turystycznych zlikwidowano po upływie okresu trwałości, a inne nie były utrzymywane w należytym stanie, pozwalającym na korzystanie z nich w pełnym zakresie przez turystów. W informacji o wynikach tej kontroli zwrócono m.in. uwagę na projekt dotyczący zagospodarowania zabytkowego zespołu dawnej Twierdzy, który przy odpowiedniej promocji i wykorzystaniu – jak to ujęła NIK – „może wpłynąć on pozytywnie, nie tylko na wizerunek województwa podkarpackiego, ale także na wzmożenie ruchu turystycznego". Był to projekt realizowany przez ZGFTP pod tytułem *Zagospodarowanie zespołu zabytkowego Twierdzy Przemyśl w celu udostępnienia dla turystyki kulturowej, etap I*, który wpisywał się w ramy ówczesnej strategii rozwoju turystyki województwa podkarpackiego.

36 Tak W. Izbebski, A. Seremet, *Praktyczne aspekty Infrastruktury Danych Przestrzennych w Polsce*, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Warszawa 2020, s. 3, 10, 12–13, 17–18.

37 Zwane również GIS (z ang. *Geographical Information Systems*).

38 Tak I. Jażdżewska, *Zastosowanie Systemów Informacji Geograficznej (GIS) w zachowaniu dziedzictwa kulturowego* (w:) *Rola nauki w zachowaniu dziedzictwa kulturowego: współpraca między uczelniami wyższymi a muzeami, archiwami i służbami konserwatorskimi na terenie regionu łódzkiego*, Łódź 2010, s. 167–168.

39 I. Jażdżewska, *Zastosowanie…*, s. 181.

40 *Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej* – Najwyższa Izba Kontroli.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

W wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym tego przedsięwzięcia NIK[41] oceniła m.in., że projekt realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013 (o wartości 23,5 mln zł, w tym dofinansowanie 10,4 mln zł) był zgodny z założeniami tego programu, przy czym nie ustrzeżono się jednak błędów związanych z jego realizacją i wykorzystaniem efektów. Zrealizowane w ramach projektu prace rewitalizacyjne obiektów fortecznych, sieci komunikacyjnej i przedpola dawnej Twierdzy Przemyśl oraz poddane renowacji obiekty zabytkowe poszerzyły ofertę turystyczną regionu i przyczyniły się do ochrony dziedzictwa kulturowego[42]. Projekt miał rzeczywisty wpływ na spójną ofertę turystyczną województwa i przyczynił się do rozwoju ruchu turystycznego. Jego rezultaty były trwałe, użyteczne i w większości wykorzystywane przez turystów. Zapewniono także promocję jego efektów, a na etapie wyboru oraz w trakcie realizacji ZGFTP współpracował z innymi podmiotami realizującymi zadania w zakresie turystyki, co miało pozytywny wpływ na osiągnięcie zakładanych celów projektu.

Ocenę osiągnięcia założonych celów projektu utrudniał natomiast fakt, że wielkość założonych wskaźników rezultatu nie została przez beneficjenta określona dla roku poprzedzającego realizację inwestycji. Niezadowalający był stan zachowania części dróg fortecznych, które mimo wykonywanych napraw były niszczone przez wzmożony ruch ciężkich pojazdów. Jedną z przyczyn było nieuwzględnienie przy projektowaniu tych dróg występującego na nich ruchu lokalnego. Stwierdzono w kontroli bariery infrastrukturalne w postaci braku odpowiedniej informacji turystycznej i oznakowania, co miało negatywny wpływ na spójność oferty turystycznej i nie sprzyjało rozwojowi turystyki. Stwierdzono również, że nie wszystkie zrealizowane w ramach projektu inwestycje były dostosowane do potrzeb turystów i nie w pełnym zakresie służyły rozwojowi turystyki. Dla części obiektów nie ustalono i nie przekazano, w formie odpowiedniej informacji turystycznej, zasad ich udostępniania. Istotną nieprawidłowością było nieosiągnięcie wskaźnika dotyczącego utworzenia miejsc pracy z uwagi

41 Wystąpienie pokontrolne NIK, znak LRZ.411.008.04.2016, marzec 2017.

42 W ramach Projektu wykonane zostały prace polegające na rewitalizacji obiektów fortyfikacyjnych, rozumiane jako minimum działań konserwatorskich i adaptacyjnych, w zakresie struktur murowanych, ziemnych oraz zieleni fortecznej, pozwalających na bezpieczne, atrakcyjne i prawidłowe pod względem dydaktycznym zwiedzanie obiektów. Zakładano rewitalizację sieci komunikacyjnej Twierdzy, umocnień przedpola oraz powiązanie z najważniejszymi polami bitewnymi. Elementem Projektu były też parkingi i punkty postojowe. Projekt przewidywał także rewitalizację zespołów koszarowych i parkowo-dworskich jako punktów obsługi ruchu turystyki kulturowej oraz ochronę, konserwację i mianowanie cmentarzy, pól bitewnych i obiektów komemoratywnych. Zrealizowane w ramach Projektu inwestycje dotyczyły 24 obiektów: Pałac Humnickich w Birczy, Zespół Dworsko-Parkowy w Babicach, Fort XV Borek, Koszary w Siedliskach, Brama Sanocka Dolna i Kurtyna Bramy Sanockiej Dolnej, Brama Sanocka Górna z kurtyną, Fort Trzy Krzyże, Brama na Zniesieniu, Fort XIII San Rideau, Fort XIIIa Zabłocie, Bateria B12 Buszkowiczki, Fort Xa Pruchnicka Droga, Bateria B1 Orzechowce, Bateria B2 Orzechowce, Fort XIa Cegielnia, Fort XIIIb Bolestraszyce, Fort X b Zagrodnia, Fort IXa przy Krzyżu, Fort VIII Łętownia, Fort VIIIa Aszycówka, Szaniec Piechoty Orzechowce, Fort IX Brunner, Fort X Orzechowce i Fort XI Duńkowiczki. Jak podaje R. Nestorow, *Przemyśl. Miasto twierdza oraz Twierdza Przemyśl. Razem czy osobno na drodze do pomnika historii*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego" 2019/7, s. 141, w wyniku projektu udostępniono około 20% Twierdzy Przemyśl, a działania te zostały docenione w 2016 r. w ramach konkursu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Generalnego Konserwatora Zabytków – Zabytek Zadbany, i przyznano ZGGTP wyróżnienie w kategorii rewaloryzacji przestrzeni kulturowej i krajobrazu.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

na niezagospodarowanie (ze względu na brak chętnych wobec warunków stawianych w ramach projektu) dworu w Babicach w gminie Krzywcza. Przystosowane do potrzeb ruchu turystycznego wnętrze tego obiektu pozostało zatem niezagospodarowane[43].



Ilustracja nr 3. Niezagospodarowane pomieszczenia dworu w Babicach
Źródło: Informacja o wynikach kontroli NIK z kontroli D/16/507, s. 50

Według informacji ze strony internetowej Urzędu Gminy Krzywcza, kolejny etap, pod nazwą: *Zagospodarowanie zespołu dworsko-parkowego w Babicach, jako lokalnego centrum turystyki kulturowej*, otrzymał w 2023 r. dofinansowanie z Rządowego Funduszu Polski Ład, Program Inwestycji Strategicznych na kwotę 2 mln zł, a projekt ma pozwolić na udostępnienie obiektu szerszej społeczności[44].

Na koniec warto kilka zdań poświęcić wynikom kontroli dotyczącej opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi[45]. Na terenie dawnej Twierdzy dotyczyła ona działań Gminy Wiejskiej Przemyśl. NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność tej gminy[46]. NIK zwróciła uwagę, że na jej obszarze – zwłaszcza przy fortach dawnej Twierdzy Przemyśl – mogą znajdować się nierozpoznane miejsca pochówków. Przeprowadzone podczas tej kontroli oględziny wykazały, że cmentarz w Grochowcach, zlokalizowany na forcie VI Iwanowa Góra-Helicha nie był widoczny. Gmina zakładała w przyszłości odnowienie tego obiektu. Kontrola wykazała brak w gminie zarówno programu opieki nad zabytkami, jak i gminnej ewidencji

43 Szerzej o tym przypadku jako przykładzie braku dostępności do zabytku nieruchomego z powodu ograniczeń wynikających z założeń projektowych – A. Trojanowski, *Dostępność do zabytków nieruchomych…*, s. 270–271.

44 *Rozpoczynamy w ramach wspólnego przedsięwzięcia ze Związkiem Gmin Fortecznych Twierdzy Przemyśl kolejny etap zagospodarowania zespołu parkowo dworskiego w Babicach* – Urząd Gminy Krzywcza (dostęp: 29.01.2026 r.).

45 *Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej* – Najwyższa Izba Kontroli.

46 Wystąpienie pokontrolne NIK, znak LRZ.410.023.05.2017, kwiecień 2018.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

zabytków. Ustalenia m.in. z terenu tej gminy stanowiły podstawę sformułowania przez NIK w informacji o wynikach kontroli wniosku o charakterze systemowym, kierowanego do gmin, a dotyczącego rzetelnego opracowywania – na podstawie gminnej ewidencji zabytków oraz w miarę możliwości we współpracy z podmiotami posiadającymi odpowiednią wiedzę – gminnych programów opieki nad zabytkami oraz ich przyjmowania, realizacji, a następnie analizy efektów – z uwzględnieniem zabytkowych grobów i cmentarzy wojennych oraz działań zwiększających ich atrakcyjność dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych.

Jak to podkreślają autorzy jednego z najnowszych opracowań poświęconych opiece nad grobami i cmentarzami wojennymi: „mimo iż od badanego przez NIK okresu minęło już kilka lat, poczynione w raporcie ustalenia nie tracą na aktualności i wartości”[47]. Jest to tym bardziej istotne, że podobnie jak to w 2019 r. wyartykułowała NIK, sześć lat później „obowiązujące prawo krajowe nadal nie tworzy kompleksowej wizji ochrony takich obiektów”[48].

II. Podsumowanie

Walory historyczne, kulturowe i poznawcze pozostałości Twierdzy Przemyśl – odkrywane po latach zaniedbań – oraz ich odpowiednie zachowanie i wyeksponowanie stanowią istotne wyzwanie dla władz publicznych, w tym zwłaszcza samorządowych. W prowadzeniu związanej z tym działalności, która powinna mieć charakter wielokierunkowy i wieloaspektowy, przydatne mogą być wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Wskazują one bowiem nie tylko nieprawidłowości, ale także pożądane kierunki zmian. Odpowiednie wykorzystanie doświadczeń wypływających z tych kontroli – także jeżeli dotyczą kwestii bardziej ogólnych, takich jak zarządzanie strategiczne czy informacja przestrzenna – mogą przyczynić się do powstania i synergicznego wykorzystania obszarów, w sposób optymalny łączących ochronę zabytków ze zrównoważonym rozwojem.

47 B. Biegała, S. Józefiak, *Groby i cmentarze wojenne. Przepisy, ewidencja, finansowanie*, Poznań 2024 s. 17, https://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/zalaczniki/groby_i_cmentarze_wojenne._przepisy_ewidencja_finansowanie.pdf (dostęp: 9.09.2026 r.).

48 J. Mikołajczyk, *Ochrona grobów i cmentarzy wojennych z perspektywy prawa międzynarodowego i polskich regulacji prawnych*, Warszawa–Kraków 2025, s. 14.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

mgr Andrzej Trojanowski
Podkarpacka Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie.
Subcarpathian Branch of the Supreme Audit Office in Rzeszów.

Abstract

Keywords: *Supreme Audit Office (NIK), audit, Przemyśl Fortress, heritage protection, monuments*

Surroundings of the remains of the Przemyśl Fortress in light of the Supreme Audit Office audit results

Examples of audits of Poland's Supreme Audit Office (Polish acronym: NIK) regarding the protection of heritage include the audits conducted by the Rzeszów Branch in the surroundings of the former Przemyśl Fortress. The remains of this unique defensive structure from the turn of the 19th and 20th centuries are located in Przemyśl and neighbouring communes. Therefore, the activities undertaken in their respective areas affect the state of preservation of structures of this historical monument. The NIK's audits concerned both issues directly related to these activities and issues having an indirect impact. These audits are worth recalling, also due to their multifaceted dimension.

Bibliografia

1. **Michał Barczkowski,** *Przemyśl czy Jarosław? Kulisy debaty austro-węgierskich władz wojskowych nad lokalizacją twierdzy nad Sanem*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy" 2024/4
2. **Bartosz Biegała, Sławomir Józefiak,** *Groby i cmentarze wojenne. Przepisy, ewidencja, finansowanie*, Poznań 2024
3. **Marek Dziewierski, Bożena Pactwa,** *Krajobrazy pamięci w kontekstach społecznych i kulturowych* (w:) *Kultury i krajobrazy pamięci*, red. M. Dziewierski, B. Pactwa, Katowice 2020
4. **Franz Forstner,** *Twierdza Przemyśl*, tłum. J. Bańbor, Warszawa 2000
5. **Cezary Głuszek,** *Twierdza w strukturze miasta – zarządzanie wielkoskalowymi zespołami fortecznymi* (w:) *Dziedzictwo architektoniczne: badania oraz adaptacje budowli sakralnych i obronnych*, Warszawa 2019
6. **Marek Gosztyła, Rafał Goleszek,** *Wybrane problemy ochrony Twierdzy Przemyśl*, „Wiadomości Konserwatorskie" 2008/23

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5

7. **Dominika Hołuj,** *Przestrzenie dziedzictwa jako przedmiot zainteresowania organizacji pożytku publicznego*, „Prace i Studia Geograficzne" 2023, t. 68.1
8. **Tomasz Idzikowski,** *Twierdza Przemyśl. Powstanie – Rozwój – Technologie*, Krosno 2014
9. **Waldemar Izbebski, Aneta Seremet,** *Praktyczne aspekty Infrastruktury Danych Przestrzennych w Polsce*, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Warszawa 2020
10. **Monika Jazienicka, Małgorzata Skulimowska-Rzewicka,** *Wpływ różnych kultur na potencjał turystyczny Przemyśla*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Lublin, VOL. LXIV, 1 SECTIO B 2009
11. **Iwona Jażdżewska,** *Zastosowanie Systemów Informacji Geograficznej (GIS) w zachowaniu dziedzictwa kulturowego* (w:) *Rola nauki w zachowaniu dziedzictwa kulturowego: współpraca między uczelniami wyższymi a muzeami, archiwami i służbami konserwatorskimi na terenie regionu łódzkiego,* Łódź 2010
12. **Małgorzata Korusiewicz,** *Działalność Najwyższej Izby Kontroli na polu ochrony zabytków w świetle wybranych kontroli przeprowadzonych w latach 2017–2021* (praca dyplomowa przygotowana w ramach studiów podyplomowych organizowanych przez Międzynarodowe Centrum Kultury w Krakowie, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolską Szkołę Administracji Publicznej, Akademię Dziedzictwa – niepublikowana), Kraków 2022
13. **Jan Kuca,** *W oblężonej twierdzy Przemyśl (1914/1915) – w świetle wspomnień i dzienników*, „Galicja. Studia i Materiały" 2018/4
14. **Jolanta Mikołajczyk,** *Ochrona grobów i cmentarzy wojennych z perspektywy prawa międzynarodowego i polskich regulacji prawnych*, Warszawa–Kraków 2025
15. **Rafał Nestorow,** *Przemyśl. Miasto twierdza oraz Twierdza Przemyśl. Razem czy osobno na drodze do pomnika historii*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego" 2019/7
16. **Aleksandra Prokopska, Joanna Piotkowska,** *Wybrane problemy rewitalizacji fortów Twierdzy Przemyśl*, „Fizyka Budowli w Teorii i Praktyce" 2007, t. II
17. **Wiktor Szymborski,** *Sztuka okopowa a jej wykorzystanie w dydaktyce historii*, „Perspektywy Kultury" 2022/1
18. **Andrzej Trojanowski,** *Dostępność do zabytków nieruchomych – uwagi w świetle wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli* (w:) *Aktualne wyzwania w ochronie dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, red. P. Dobosz i in., Kraków 2022
19. **Andrzej Trojanowski,** *Samorządowe programy opieki nad zabytkami. Prawo, praktyka, orzecznictwo, ustalenia kontroli NIK*, „Kontrola Państwowa" 2020/5

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.5