



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.008.04.2016

D/16/507

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

Trzebowniko 22, 36-001 Trzebowniko

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	D/16/507 – Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
<i>Kontroler</i>	Marek Wójtowicz, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/143/2016 z dnia 1 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Związek Gmin Fortecznych Twierdzy Przemyśl, ul. Tadeusza Kościuszki 7, 37-700 Przemyśl, zwany dalej Związkiem.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Robert Choma, Przewodniczący Związku Gmin Fortecznych Twierdzy Przemyśl od 23 lutego 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że zrealizowany przez Związek w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 (RPO WP) Projekt pn. „Zagospodarowanie zespołu zabytkowego Twierdzy Przemyśl w celu udostępnienia dla turystyki kulturowej, etap I” był zgodny z założeniami tego programu i przyczynił się do rozwoju turystyki województwa podkarpackiego. Nie ustrzeżono się jednak błędów związanych z realizacją Projektu i wykorzystaniem jego 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. Na zwiększenie oferty turystycznej szczególnie wpłynęła część Projektu, dotycząca udostępnienia dawnej Twierdzy Przemyśl. Projekt miał rzeczywisty wpływ na spójną ofertę turystyczną województwa podkarpackiego i przyczynił się do rozwoju ruchu turystycznego. Jego rezultaty były trwałe, użyteczne i w większości wykorzystywane przez turystów. Zapewniono także promocję efektów Projektu, wykorzystując w tym zakresie m. in. współpracę z punktami informacji turystycznej. Na etapie wyboru oraz w trakcie realizacji Projektu, Związek współpracował z innymi podmiotami realizującymi zadania w zakresie turystyki oraz skorzystał z propozycji współpracy. Miało to pozytywny wpływ na osiągnięcie zakładanych celów Projektu. Związek zapewnił również jego

¹ Okres objęty kontrolą: lata 2007-2016. Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również działania i zdarzenia zaistniałe przed 2007 r. i po 2016 r., jeżeli miały bezpośredni wpływ na zagadnienia objęte kontrolą.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

trwałość, pomimo występujących trudności z utrzymaniem w należytym stanie dróg fortecnych, zieleni oraz pojawiającymi się aktami wandalizmu.

Kontrola wykazała, że w wyniku realizacji Projektu nie osiągnięto w pełnym zakresie wskaźnika w zakresie utworzenia nowych miejsc pracy, co miało negatywny wpływ na rozwój turystyki.

Wymaganych miejsc pracy nie utworzono w Dworze w Babicach. W związku z tym obiekt ten nie był zagospodarowany w sposób określony w Projekcie i nie służył w całości rozwojowi turystyki.

Ocenę osiągnięcia założonych celów Projektu utrudniał fakt, że wielkość założonych wskaźników rezultatu nie została przez Beneficjenta określona dla roku poprzedzającego realizację inwestycji.

Niezadowolający był również stan zachowania części dróg fortecnych, które mimo wykonywanych napraw, były niszczone przez wzmożony ruch ciężkich pojazdów. Jedną z przyczyn takiego stanu było nieuwzględnienie przy projektowaniu dróg ruchu lokalnego, jaki na nich występuje.

Jako nieprawidłowości należy uznać także, stwierdzone w trakcie kontroli bariery infrastrukturalne w postaci braku odpowiedniej informacji turystycznej i oznakowań. Miało to 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stopień realizacji Projektu oraz działań wpływających na osiągnięcie i utrzymanie ich efektów.

1.1.

Związek Gmin Fortecznych Twierdzy Przemyśl został utworzony na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ przez dziewięć jednostek samorządu terytorialnego – Miasto Przemyśl oraz gminy: Przemyśl, Bircza, Krasiczyn, Krzywczyna, Medyka, Orły, Stubno i Żurawica. Statut Związku został ogłoszony przez Wojewodę Podkarpackiego w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 5 maja 2008 r.⁴ Do zadań Związku należało aktywne wspieranie działań mających na celu ochronę dziedzictwa kulturowego oraz rozwój i promocję turystyki na terenie gmin tworzących Związek, w tym m. in.:

- reprezentowanie interesów gmin zrzeszonych w Związku, w zakresie objętym działalnością statutową, wobec organów administracji rządowej, samorządowej oraz innych instytucji,
- utworzenie Zespołu Parków Kulturowych Twierdzy Przemyśl – jako formy ochrony konserwatorskiej, przewidzianej ustawą o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami – w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów w zabytkach nieruchomych, charakterystycznych dla Twierdzy Przemyśl,
- wykonywanie zabiegów i prac ochronnych na obszarach i obiektach Twierdzy Przemyśl,
- inspirowanie i wspieranie działań gmin w zakresie ochrony fortów Twierdzy Przemyśl,

³ Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.

⁴ Dz. Urz. Województwa Podkarpackiego z 2008 r. Nr 37, poz. 990

- przygotowywanie dokumentacji i pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych na realizację celów Związku,
- podejmowanie działań na rzecz poprawy środowiska naturalnego oraz infrastruktury technicznej, służącej podniesieniu wizerunku turystycznego i atrakcyjności gospodarczej regionu,
- promowanie turystycznego produktu pn. Twierdza Przemyśl.

Związek realizował Projekt pod nazwą „Zagospodarowanie zespołu zabytkowego Twierdzy Przemyśl w celu udostępnienia dla turystyki kulturowej, etap I” (zwany dalej Projektem), w ramach 6 Osi priorytetowej „Turystyka i kultura” RPO WP. Głównym celem Projektu była ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego wraz z otoczeniem oraz sprzyjanie ekonomicznej aktywności, poprzez poprawę stanu środowiska dla rozwoju działań turystycznych - turystyki kulturowej. Celami bezpośrednimi Projektu było:

- utworzenie nowego markowego produktu turystycznego,
- wzrost dostępności, uznanie dziedzictwa kulturowego regionu poprzez uczynienie i udostępnienie miejsc stanowiących o historii miasta Przemyśla i powiatu przemyskiego,
- rozwijanie potencjału w dziedzinie turystyki oraz aktywności biznesowej w zakresie turystyki,
- poprawa koordynacji, promocji i zarządzania infrastrukturą turystyczną i kulturową.

Wartość Projektu wynosiła 23.535.447,61 zł, w tym wydatki kwalifikowalne 20.761.471,39 zł i kwota dofinansowania środkami EFRR 10.380.735,69 zł (50% wydatków kwalifikowalnych). Projekt był realizowany w okresie od 17 maja 2011 r. do 31 października 2015 r. i został uznany przez Instytucję Zarządzającą⁵ (zwaną dalej IZ) za projekt kluczowy.

Zakres terytorialny Projektu obejmował teren dawnej Twierdzy Przemyśl wraz z rozległymi przedpolami, tj. gminy powiatu przemyskiego wchodzące w skład Związku. 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.

W ramach Projektu przewidziano do realizacji 7 zadań projektowych realizowanych na ww. 24 obiektach dziedzictwa kulturowego, wpisanych do wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz do rejestru zabytków nieruchomych województwa podkarpackiego.

⁵ Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego

Zadanie nr 1 „Zagospodarowanie terenu Pałacu Humnickich w Birczy” obejmujące – prace remontowe i budowlane w piwnicach, wykonanie instalacji centralnego ogrzewania, wodnej, kanalizacyjnej, elektrycznej i klimatyzacji, wentylacji mechanicznej, prace porządkowe w parku, wyposażenie pomieszczeń piwnic na potrzeby ekspozycji pn. „Historia Birczy od powstania do I wojny światowej” oraz wykonanie drenażu opaskowego budynku.

Zadanie nr 2 „Rewitalizacja drogi fortecznej Kruhel Wielki-Pralkowce, przebudowa ogrodzenia cmentarza wojennego żołnierzy austro-węgierskich w miejscowości Brylińce”. Przedmiotem zadania była rewitalizacja sieci komunikacji Twierdzy Przemyśl oraz ochrona i konserwacja cmentarza żołnierzy austro-węgierskich w Brylińcach, celem otwarcia zachodnich rubieży dawnej twierdzy dla ruchu turystycznego i poznania kulturowego.

Zadanie nr 3 „Rewitalizacja Zespołu Dworsko – Parkowego w Babicach”. Przedmiotem zadania były prace remontowo – konserwatorskie w Zespole Dworsko – Parkowym w Babicach, wpisanym do rejestru zabytków, wraz z adaptacją na cele turystyki kulturowej. Zakres rzeczowy prac obejmował prace budowlane i montażowe, prace wyburzeniowe, wykonanie instalacji kanalizacyjnej, wodociągowej, elektrycznej, centralnego ogrzewania, wentylacji mechanicznej i wyposażenie pomieszczeń.

Zadanie nr 4 „Rewitalizacja dróg fortecznych, zespołu koszarowego w Siedliskach, Fortu XV Borek” przedmiotem, którego były prace rewitalizacyjne obiektu fortyfikacyjnego – Fortu XV Borek, Koszar w Siedliskach – wpisanych do rejestru zabytków – oraz sieci komunikacyjnej fragmentu południowej części Twierdzy.

Zadanie nr 5 „Zagospodarowanie trasy od Bramy Sanockiej Dolnej przez obiekt forteczny Brama Sanocka Górna i mur obronny, Fort Trzy Krzyże do Bramy na Zniesieniu”. Przedmiotem zadania był jedyny zachowany pod względem zabytkowym, górski odcinek rdzenia Twierdzy Przemyśl, wpisany do rejestru zabytków. Zakres rzeczowy prac obejmował m.in. roboty budowlane i konserwatorskie, wykonanie instalacji wod.-kan., instalacji elektrycznych, projektowanie i wykonanie ścieżek, chodników, nawierzchni placów i dróg, montaż ławek, barier, plansz dydaktycznych i wycinkę drzew i krzewów.

Zadanie nr 6 „Ścieżka historyczno-przyrodniczo-dydaktyczna Stubno-Starzawa-Kalników”. Przedmiotem zadania była rewitalizacja sieci komunikacyjnej Twierdzy oraz ochrona i konserwacja cmentarzy. Zakres rzeczowy obejmował adaptację dróg gruntowych i ciągów pieszych w trasie ścieżki oraz miejsc lokalizacji przystanków, budowa drewnianych obiektów małej architektury, budowa palenisk z cokołem kamiennym, wykonanie i posadowienie konstrukcji oraz zakup i zamontowanie gotowych elementów wyposażenia sprzętowego.

Zadanie nr 7 „Szlak fortecznej turystyki kulturowej Północna Rokada w Twierdzy Przemyśl”. Przedmiotem zadania były prace rewitalizacyjne obiektów fortyfikacyjnych zewnętrznego pierścienia północnego odcinka Twierdzy oraz sieci komunikacyjnej w tym obszarze. Zakres rzeczowy obejmował m. in. prace zabezpieczające i adaptacyjne, prace ziemne, wycinkę drzew i krzewów, montaż ławek, koszy na śmieci, stojaków na rowery, wykonanie ścieżek żwirowych, ścieżek rowerowych, budowę parkingów, schodów terenowych, naprawę istniejących dróg, montaż toalet przenośnych i zabezpieczeń.

(dowód: akta kontroli, str. 8-288, 387-400)

Nie było przypadków rażąco wysokich kosztów realizacji poszczególnych części inwestycji oraz dysproporcji pomiędzy cenami podobnych/ takich samych zamówień zrealizowanych w ramach Projektu.

(dowód: akta kontroli, str. 289-305)

1.2.

Podjmując decyzję o realizacji Projektu Związek dokonał diagnozy rynku turystycznego, analizował jego potrzeby i dostosował założenia Projektu do stwierdzonych potrzeb.

Na zlecenie Związku, Instytut Architektury Krajobrazu Politechniki Krakowskiej opracował koncepcje i programy dotyczące zadań przewidzianych do realizacji w ramach Projektu. Prace miały charakter koncepcji architektonicznych i funkcjonalno-przestrzennych wstępnego etapu adaptacji dla celów turystycznych krajobrazu warownego i umocnień Twierdzy Przemysł i Dworu w Birczy. Opracowania zawierały m. in. analizę stanu zachowania obiektów, koncepcje ich udostępnienia do bezpiecznego zwiedzania przez turystów oraz zakres i rodzaj robót, które należy wykonać.

W studium wykonalności inwestycji dokonano analizy uwarunkowań społeczno-gospodarczych występujących na obszarze oddziaływania Projektu, zwracając uwagę na niekorzystne zjawiska demograficzne zachodzące w powiecie, w tym starzenie się społeczeństwa oraz zmniejszanie się liczby mieszkańców. Z przeprowadzonej analizy wynika, że największy wpływ na ich powstawanie ma migracja ludzi młodych do większych miast ze względu na oferowane przez nie lepsze warunki życia, pojemniejszy rynek pracy i lepsze perspektywy rozwoju. W analizie wskazano m. in., że czynnikiem przyciągającym nowych mieszkańców będzie poprawa atrakcyjności obszaru i wykorzystanie istniejących perspektyw rozwojowych. Wskazano, że duże znaczenie dla atrakcyjności terenu ma stan infrastruktury społecznej, zagospodarowania przestrzeni publicznej, dbałość o dziedzictwo kulturowe i oferta turystyczna.

W Projekcie uwzględniono rozwiązania mające na celu zaspokojenie potrzeb osób niepełnosprawnych. Planowana w ramach Projektu rozbudowa i modernizacja infrastruktury turystycznej Twierdzy Przemysł miała na celu zwiększenie dostępności obiektu i umożliwienie osobom niepełnosprawnym zwiedzanie zabytku.

(dowód: akta kontroli, str. 237-288, 306-377, 505-551)

W wyjaśnieniu dotyczącym prowadzonych przed podjęciem decyzji o realizacji Projektu, diagnoz rynku turystycznego oraz dostosowania jego założeń do stwierdzonych potrzeb Przewodniczący Związku podał m. in., że: *Związek podejmując decyzję o realizacji Projektu miał świadomość rangi zabytku przestrzennego, który zlokalizowany jest na terenie gmin tworzących Związek. Twierdza Przemysł to jeden z najcenniejszych w skali Europy zespołów architektury obronnej i równocześnie wielkie pole bitwy – najdłuższego oblężenia I wojny światowej. Rangę tego zespołu podkreślają autorzy opracowań naukowych od roku 1966⁶ zaś współczesne potwierdzenie rangi, wartości turystycznej oraz metody i delimitację ochrony Twierdzy Przemysł określiło opracowanie zlecone przez Miasto Przemysł wykonane na Politechnice Krakowskiej przez interdyscyplinarny zespół badaczy, ukończone w roku 2007. Obiekty przemyskiej twierdzy od początku lat 60 XX w. były chętnie odwiedzane przez turystów i pasjonatów, będąc jednym z punktów wycieczek organizowanych przez PTTK oraz biura turystyczne. Przed przystąpieniem do realizacji Projektu obiekty przemyskiej twierdzy były jednak skrajnie niebezpieczne, zaniedbane i zaśmiecone, niedostępne ze względu na zbytnią ekspansję dzięki roślinności, brak dojazdu i dobrego oznakowania. Związek dokonał diagnozy rynku turystycznego i jego potrzeby w oparciu m.in. o doświadczenia przewodników turystycznych PTTK, zarządców obiektów fortecznych. (...) Rozeznano trendy w turystyce kulturowej, w tym turystyce militarnej na terenie Polski⁷. Zapoznano się z innymi projektami dotyczącymi udostępnienia zabytków architektury obronnej,*

⁶ M. in. Janusz Bogdanowski w: Fortyfikacja austriacka na ziemiach polskich w latach 1850-1918, Tom XVI cz.2 „Studia i Materiały do Historii Wojskowości”, Warszawa 1966 r.

⁷ Opracowania prof. Piotra Molskiego z Politechniki Warszawskiej, prof. Mikosa Amina von Rorscheida z Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, prof., Mieczysława Leniartka z Wyższej Szkoły „Edukacja” we Wrocławiu i innych.

które zostały zrealizowane w Polsce⁸. Ponadto Związek Gmin Fortecznych przystąpił do współpracy z Instytutem Architektury w Zakładzie Krajobrazu Otwartego i Budowli Inżynierskich Politechniki Krakowskiej, która była jednym z ośrodków naukowych prowadzących badania terenowe i naukowe w obszarze przemyskiej Twierdzy. Wynikiem współpracy było opracowanie w latach 2008-2010 koncepcji udostępnienia fortów północnej i południowej części Twierdzy Przemysł przez Politechnikę Krakowską Instytut Architektury Krajobrazu Otwartego i Budowli Inżynierskich na Wydziale Architektury. Obszerne, kilkutomowe opracowanie wytyczyło kierunki udostępnienia przemyskiej twierdzy na cele turystyki kulturowej, zakładając podniesienie standardów turystyki poprzez poprawę bezpieczeństwa zwiedzających, ułatwienie dostępności obiektów, podniesienie jakości oferty informacyjnej i dydaktycznej⁹. Przyjęto również dostosowanie Projektu do stwierdzonych potrzeb, tj. osoby starsze, rodziny z małymi dziećmi. Autorzy opracowania uznali, że realizacja projektu daje duże możliwości czerpania zysków z zachowanego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, buduje system zarządzania krajobrazem, niezbędny dla przewidywanych starań o wpis Twierdzy Przemysł na listę pomników historii i docelowo na listę światowego dziedzictwa UNESCO. Zakres opracowania nie objął całej twierdzy (około 20% jej terenów i obiektów), stanowiąc wybór najistotniejszych problemów, a tym samym – rodzaj laboratorium dla rozwiązań, właściwych dla całej twierdzy.

Koncepcja zagospodarowania przemyskiej twierdzy przewidywała także rewitalizację zespołów koszarowych i parkowo-dworskich, jako punktów obsługi ruchu turystyki kulturowej. Polityka udostępnienia krajobrazu zabytkowego przewidywała stworzenie zespołów przechwytyjących ruch turystyczny, aby nie generować dodatkowego ruchu kołowego w ścisłym obrębie dawnej twierdzy. Punkty akcesji turystycznej miały w swoim programie stworzenie miejsc pobytowych w bardzo dobrych warunkach i zaoferowanie alternatywnych środków komunikacji do zwiedzania przyrodniczo-kulturowego dziedzictwa dawnej twierdzy (wynajem powozów, pojazdów elektrycznych, rowerów, wypożyczanie nart biegowych, busów, pozwalających na grupowe zwiedzanie zespołów fortecznych pod kierunkiem fachowych przewodników). Dzięki temu do Projektu zostały włączone zadania dotyczące zagospodarowania terenu Pałacu Humnickich w Birczy, rewitalizacji Zespołu Dworsko-Parkowego w Babicach i rewitalizacji Zespołu Koszarowego w Siedliskach.

Odnosnie zadania realizowanego w gminie Stubno diagnoza rynku turystycznego odbyła się w oparciu o spotkanie radnych, sołtysów gminy Stubno oraz spotkań z autorami koncepcji zagospodarowania Twierdzy Przemysł. Uznano, że Gmina Stubno, która jest bogata w zabytki architektury sakralno-dworskiej, unikatowe stanowiska roślin i ptaków oraz pola bitew i cmentarzy z okresu I wojny światowej będzie uzupełnieniem produktu turystycznego Twierdza Przemysł.

Opracowana przez Politechnikę Krakowską koncepcja stała się podstawą do przygotowania dokumentacji projektowej dla zrealizowanego Projektu, umożliwiając realizację największego w kraju pod względem rozległości i kompleksowości działania w zakresie rewitalizacji zespołów postmilitarnych i postindustrialnych.

⁸ Artykuł „Dzieło koronowe turystyczna korona fortyfikacji w Polsce”

⁹ Projekt zagospodarowania trasy turystyki kulturowej „Północna Rokada” w Twierdzy Przemysł. Wykonany w Instytucie Architektury Krajobrazu Otwartego i Budowli Inżynierskich na Wydziale Architektury Politechniki Krakowskiej w 2008 r.

Koncepcja urządzenia obiektów i obszarów Twierdzy Przemysł na terenach gmin: Przemysł, Krasiczyn, Medyka i Miasta Przemysła, jako materiały, uwarunkowania i wytyczne do przetargów na projekty budowlane i wykonawcze do zadania: 2. Politechnika Krakowska, 2010;

Koncepcja urządzenia obiektów i obszarów Twierdzy Przemysł na terenach gmin: Przemysł, Krasiczyn, Medyka i Miasta Przemysła, jako materiały, uwarunkowania i wytyczne do przetargów na projekty budowlane i wykonawcze do zadania: 4. Politechnika Krakowska, 2010.

K. Wielgus K., J. Środulska-Wielgus, Zagospodarowania zespołu zabytkowego Twierdzy Przemysł w celu udostępnienia dla turystyki kulturowej. Opracowanie merytoryczne do wniosku do projektu kluczowego w ramach Regionalnego Planu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013.

Przed przystąpieniem do realizacji inwestycji Związek powołał do życia Radę Konsultacyjno-Naukową, której celem było m. in. opiniowanie wszelkich dokumentów planistycznych i projektowych terenów objętych projektem. W skład Rady weszli pracownicy instytucji państwowych powołanych do ochrony i konserwacji zabytków oraz przyrody, pracownicy naukowcy z dziedziny architektury, sztuk pięknych, historii, znawcy i miłośnicy fortyfikacji. Członkowie Rady zapoznali się z projektem dzieląc się swoimi cennymi uwagami dotyczącymi udostępnienia turystycznego przemyskiej twierdzy. Ponadto przed przystąpieniem do realizacji projektu Związek zapoznał się ze strategią rozwoju turystyki dla miasta Przemyśla na lata 2008-2015, która zakładała zbudowanie zintegrowanego produktu turystycznego w formule Miasta Turystycznego – Twierdzy Przemyśl.

(dowód: akta kontroli, str. 492-504)

1.3.

W wyjaśnieniu Przewodniczący Związku podał, że: bez wsparcia ze strony Unii Europejskiej w ramach RPO WP Związek Gmin Fortecznych nie zdecydowałby się na realizację Projektu w zrealizowanym zakresie. Powodem są ubogie budżety gmin, wchodzących w skład Związku i bardzo duże koszty związane z adaptacją obiektów fortecznych dla potrzeb turystycznych. Najprawdopodobniej bez wsparcia ze strony Unii Europejskiej forty zostałyby tylko zabezpieczone i zamknięte dla ruchu turystycznego.

(dowód: akta kontroli, str. 492-504)

1.4.

Realizowany przez Związek Projekt był projektem sieciowym. Przy podejmowaniu decyzji o jego realizacji oraz opracowywaniu założeń brano pod uwagę lokalizację poszczególnych obiektów w stosunku do istniejącej infrastruktury (transportu, dróg, zaplecza sanitarnego, miejsc parkingowych itp.) oraz w stosunku do rodzaju świadczonych usług.

W studium wykonalności Projektu oraz w ww. koncepcjach i projektach wykonanych przez Politechnikę Krakowską, przedstawiono stan dotychczasowej infrastruktury w odniesieniu do poszczególnych obiektów, będących przedmiotem Projektu. W opracowaniu tym dokonano analizy stanu zachowania poszczególnych obiektów objętych Projektem, stanu infrastruktury w bezpośrednim ich sąsiedztwie, w tym dróg, miejsc parkingowych i zaplecza sanitarnego oraz potrzeb w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli, str. 237-288, 306-377)

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniach 2, 4, 5, 20 i 24 stycznia 2017 r. stwierdzono, że do wszystkich obiektów objętych Projektem istniał dobry dojazd drogami asfaltowymi lub utwardzonymi tłuczniem. Wyznaczono przy nich nowe miejsca parkingowe lub korzystano z wcześniej istniejących miejsc postojowych. W bezpośrednim otoczeniu obiektów, za wyjątkiem Zespołu Pałacowo-Parkowego w Babicach, Pałacu Humnickich i Bramy Sanockiej Dolnej, nie było zaplecza sanitarnego. W Forcie Duńkowiczki, w zamkniętym pomieszczeniu, przechowywane były 4 toalety przenośne, które na sezon turystyczny rozstawiane są na najczęściej odwiedzanych fortach: Łętownia, Bruner, Duńkowiczki i Borek. Większość obiektów objętych Projektem są to obiekty terenowe, zlokalizowane w znacznej odległości od siebie, w terenie niejednokrotnie pozbawionym infrastruktury (woda, prąd).

Na terenie Twierdzy Przemyśl nie stwierdzono barier infrastrukturalnych w postaci braku odpowiedniej informacji turystycznej. Obiekty były oznaczone tablicami informacyjnymi, a drogi prowadzące do nich drogowskazami i słupkami trasującymi. Na drogowskazach i słupkach zamieszczono informacje o możliwościach dojazdu (dojścia) do najbliższych obiektów Twierdzy.

Barierę taką stwierdzono na innych obiektach: Pałacu Humnickich w Birczy, Zespole Dworsko – Parkowym w Babicach, Zespole Koszarowym w Siedliskach oraz ścieżce historyczno-przyrodniczo-dydaktycznej w Stubno-Starzawa-Kalników¹⁰.
(dowód: akta kontroli, str. 565-590)

1.5.

Projekt (w szczególności jego część dotycząca dawnej Twierdzy Przemyśl) przyczynił się do zwiększenia oferty turystycznej i miał rzeczywisty wpływ na spójną ofertę turystyczną województwa. W wyniku jego realizacji zagospodarowano obszar dawnej Twierdzy Przemyśl i udostępniono go na cele turystyczne, jako produkt turystyki kulturowej. Twierdza Przemyśl jest unikatowym zabytkiem militarnej architektury obronnej i stanowi jedną z największych atrakcji turystycznych regionu. W połączeniu z licznymi zabytkami architektury, walorami przyrodniczymi oraz bogatą historią i kulturą tworzy spójną ofertę turystyczną regionu. Projekt obejmował cztery działania:

- rewitalizacja wybranych obiektów fortecznych,
- rewitalizacja sieci komunikacyjnej Twierdzy, umocnień, przedpola oraz powiązanie z najważniejszymi polami bitewnymi,
- rewitalizacja zespołów koszarowych i parkowo-dworskich, jako punktów obsługi ruchu turystyki kulturowej (budowanie punktów akcesji turystycznej Zespołu Parków Kulturowych Twierdzy Przemyśl),
- ochrona, konserwacja i mianowanie cmentarzy, pól bitewnych i obiektów komemoracyjnych.

W wyjaśnieniu dotyczącym oddziaływania Projektu na rozwój turystyki Przewodniczący Związku podał m. in., że: *zrealizowany Projekt ma wpływ na rozwój turystyki. Miasto Przemyśl buduje swoją markę, jako Twierdza Przemyśl. Utworzenie w ramach Projektu produktu turystycznego przyczyniło się do zwiększenia atrakcyjności Przemyśla i powiatu przemyskiego, jako kierunku turystycznego. W wyniku zrealizowanego projektu dla turystów zostały udostępnione obiekty przemyskiej twierdzy, które do niedawna były niedostępne ze względu na duże niebezpieczeństwo wypadku, zły dojazd oraz zachwaszczenie. Dzięki wprowadzeniu konstrukcji zabezpieczających na obiektach fortecznych, elementów małej architektury, tablic informacyjnych oraz poprzez wyremontowanie dróg fortecznych, ruch turystyczny w rejonie Twierdzy jest wyraźnie większy, co potwierdzają przewodnicy turystyczni, miłośnicy obiektów fortecznych Przemyśla i stowarzyszenia skupione wokół fortów. Biura podróży oraz inne podmioty turystyczne poszerzyły swoją ofertę o turystykę militarną skupioną wokół Twierdzy Przemyśl.*

Dodatkowym atutem Projektu wpływającym na rozwój turystyki jest utworzenie ścieżki przyrodniczo – historyczno – kulturowej Stubno – Starzawa – Kalników, która wzbogaca ofertę turystyczną Twierdzy Przemyśl. Tereny Gminy Stubno są bogate przyrodniczo. Jest tu wiele stanowisk rzadkich lub chronionych gatunków roślin i zwierząt. Tereny Gminy Stubno to także wielkie pole bitwy z okresu I wojny światowej, na którym zlokalizowane są cmentarze wojenne. Przez Gminę przebiega Szlak Frontu Wschodniego I Wojny Światowej, zlokalizowany na terenie kilku województw. Prężnie rozwija się Gospodarstwo Rybackie Starzawa oraz Stadnina Koni w Stubnie, które przyciągają wielu turystów. Ścieżka dydaktyczna jest dla tych podmiotów uzupełnieniem oferty turystycznej. Jest przez nich także promowana. Ścieżka dydaktyczna wraz z elementami małej architektury, tablicami informacyjnymi i oznakowaniem turystycznym w widoczny sposób wpływa na rozwój turystyki, dając turystom nowy produkt.

Dzięki realizacji Projektu wzbogaciła się także oferta turystyczna Gminy Bircza, w której został zabezpieczony i częściowo wyremontowany pałac Humnickich. Przed realizacją inwestycji obiekt ten był nieczynny i nie stanowił atrakcji turystycznej.

¹⁰ Szczegółowy opis w części wystąpienia pokontrolnego - Ustalone nieprawidłowości.

Realizacja Projektu umożliwiła również przygotowanie zaplecza turystycznego w postaci obiektu noclegowo – gastronomicznego w Babicach. Obiekt został w pełni wyposażony i przygotowany do prowadzenia działalności turystycznej. W jednym z pomieszczeń został utworzony punkt informacji turystycznej.

Udostępnienie turystyce ww. obiektów i terenów stało się istotnym czynnikiem utworzenia Przemyskiego Klastra Turystycznego w styczniu 2016 r. Członkami Klastra są m.in. Polskie Towarzystwo Turystyczno – Krajoznawcze Oddział im. dr. M. Orłowicza w Przemyśle, Przemyskie Stowarzyszenie Przyjaciół Dobrego Wojaka Szwejka, Przemyskie Stowarzyszenie Rekonstrukcji Historycznej „X. D.O.K.”, Regionalna Izba Gospodarcza w Przemyśle, Schronisko Młodzieżowe PTSM Matecznik, Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Ziemi Przemyskiej, Lokalna Organizacja Turystyczna „Wrota Karpat Wschodnich”, Przemyskie Biuro Podróży „Bukowina”, Stowarzyszenie 3 Historycznego Galicyjskiego Pułku Artylerii Fortecznej im. Księcia Kinskyego a także wiele innych podmiotów turystycznych. Jednym z najważniejszych celów działania Klastra jest rozwój turystyki przyjazdowej do Twierdzy Przemyśl. Związek Gmin Fortecznych jest członkiem Klastra i uczestniczy w jego działaniach dbając o promocję fortów, jako atrakcji turystycznej oraz ich uwzględniania w tworzonych ofertach turystycznych.

(dowód: akta kontroli, str. 237-288, 306-377, 403-436, 437-449, 492-504)

W 2014 r. Związek został wyróżniony przez Marszałka Województwa Podkarpackiego statuetką za szczególną aktywność w rozwoju turystyki. W uzasadnieniu do wyróżnienia podkreślono aktywne angażowanie się Związku w ochronę dorobku polskiej kultury narodowej, wspieranie działań mających na celu ochronę i utrzymanie Fortów Twierdzy Przemyśl.

(dowód: akta kontroli, str. 596)

1.6., 1.7.

Wskaźnikami produktu określonymi dla Projektu była liczba obiektów dziedzictwa kulturowego objętych wsparciem – 24 szt. i liczba nowych produktów turystycznych – 1 szt. Źródłem informacji, określonym we wniosku o dofinansowanie, w zakresie realizacji pierwszego wskaźnika, były protokoły zdawczo-odbiorcze robót, a drugiego - sprawozdanie przygotowane przez Związek.

W wyniku realizacji Projektu osiągnięto zakładane wskaźniki produktu. Uzyskano produkt turystyczny, jakim jest Twierdza Przemyśl - zabytek militarnej architektury obronnej. W ramach Projektu przeprowadzono prace rewitalizacyjno-adaptacyjne na 24 obiektach dziedzictwa kulturowego, w tym na 22 obiektach Twierdzy Przemyśl. Wykonano również ścieżkę historyczno-przyrodniczo-dydaktyczną Stubno-Starzawa-Kalników.

Ponadto w ramach Projektu została wykonana rewitalizacja sieci komunikacyjnej Twierdzy Przemyśl, umocnień przedpola oraz powiązanie z najważniejszymi polami bitewnymi. Przedmiotem prac były odcinki dróg fortecznych – rokadowych (obwodowych) oraz radialnych (dojazdowych), a także wybranych odcinków traktów, wyprowadzających na przedpole. Zabiegi rekonstrukcyjne dotyczyły odtworzenia w wybranych miejscach maskującej zieleni drogowej (szpalerów, pasm, smug drzew i krzewów, zgodnie ze szczegółowymi projektami, opartymi na materiałach archiwalnych). Wprowadzone zostały tablice, drogowskazy, punkty widokowe, jednolite stylistycznie. Prace dotyczyły także traktów komunikacji pieszej, ścieżek dydaktycznych, parkingów i punktów postojowych.

(dowód: akta kontroli, str. 237-288, 387-402, 437-449)

W wyniku realizacji Projektu określono osiągnięcie – najpóźniej w roku następnym po zakończeniu rzeczowej jego realizacji (tj. w 2016 r.) – następujących wskaźników rezultatu:

- wskaźniki kluczowe – liczba osób odwiedzających obiekty dziedzictwa kulturowego objętego wsparciem – 14.215 osób, przewidywana całkowita liczba nowych bezpośrednio utworzonych etatów – 4 szt.,
- wskaźniki regionalne – liczba turystów korzystających z wytworzonych/zmodyfikowanych produktów turystycznych – 14.215 osób, przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy (EPC) dla kobiet – 2 szt. i dla mężczyzn – 2 szt.

Wielkość tych wskaźników nie była określana dla roku zerowego, którym dla Projektu był rok 2011. IZ nie wymagała danych w tym zakresie.

Jako źródła informacji o wskaźnikach rezultatu Projektu w zakresie liczby osób odwiedzających obiekty objęte wsparciem i liczby turystów korzystających z wytworzonych/zmodyfikowanych produktów turystycznych wskazano dane strony internetowej GUS, dane zarządców poszczególnych obiektów oraz raport z badania natężenia ruchu turystycznego w obiektach i na terenach Twierdzy Przemysł. W zakresie wskaźnika dotyczącego liczby bezpośrednio utworzonych nowych etatów oraz przewidywanej liczby bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy jako źródło podano sprawozdanie Związku, sporządzone na podstawie danych księgowo-kadrowych przekazanych przez pracodawców i partnerów Projektu.

W dokumentacji Projektu podano, że szczególna uwaga zostanie poświęcona badaniom ruchu turystycznego, celem osiągnięcia wskaźnika rezultatu, jakim jest liczba osób odwiedzających obiekty dziedzictwa kulturowego objęte wsparciem i liczba osób korzystających z produktów turystycznych. Badanie natężenia ruchu turystycznego na obiektach dostępnych nieodpłatnie dla turystów (wszystkie obiekty za wyjątkiem Zespołu Dworsko-Parkowego w Babicach) miało odbywać się na podstawie pomiarów zleconych Instytutowi Socjologii Państwowej Wyższej Szkoły Wschodnioeuropejskiej w Przemyslu. Obowiązek utworzenia etatów i zatrudnienia pracowników spoczywał na Gminie Krzywca, Gminie Miejskiej Przemysł i dzierżawcy Zespołu Dworsko-Parkowego w Babicach, którego właścicielem była Gmina Krzywca. Gmina Miejska Przemysł zobowiązana była do zatrudnienia jednej osoby na 1/2 etatu w punkcie informacji turystycznej w Bramie Sanockiej Dolnej i prowadzenia informacji turystycznej. Gmina Krzywca zobowiązana była, po odbiorze i rozliczeniu inwestycji, do zorganizowania przetargu na wybór dzierżawcy obiektu (Zespołu Dworsko-Parkowego w Babicach), zaś w przypadku wyłonienia dzierżawcy, zatrudnienia przez Gminę lub dzierżawcę 5 osób, w tym 2 na cały etat i 3 na 1/2 etatu. Jedna osoba zatrudniona na pełny etat powinna zajmować się prowadzeniem informacji turystycznej.

Wskaźniki i cele Projektu były związane z oddziaływaniem na rozwój turystyki.

We wniosku o dofinansowanie Projektu nie były określone wskaźniki oddziaływania.

(dowód: akta kontroli, str. 237-288)

W wyjaśnieniu dotyczącym przyjętych wskaźników rezultatu Projektu Przewodniczący Związku podał m. in., że: *Instytucja Zarządzająca nie wymagała od Związku przeprowadzenia badań pod kątem liczby osób odwiedzających obiekty dziedzictwa kulturowego objętych wsparciem przed rozpoczęciem realizacji Projektu. Przedstawione przez nas wskaźniki zostały przyjęte bez uwag.*

Przed przystąpieniem do realizacji Projektu przeprowadzono szczegółowe badania przydatności i podatności adaptacyjnej poszczególnych obiektów, wraz z identyfikacją występujących problemów. W ramach programu Generalnego Konserwatora Zabytków, Towarzystwo Przyjaciół Fortyfikacji wykonało ponad 80 zestawów kartotek (w sumie 480 kart oraz komputerową bazę danych), gdzie uwzględniono i porównano zarówno stan, dostępność, jak i obciążenie ruchem turystycznym. Dla każdej części obiektu określono wyznacznik funkcji i jej standardu, dopasowany do stanu, dostępności i atrakcyjności tego miejsca. Uwzględniono także ilość zwiedzających i ich ruch. Opracowanie,

wykonane w latach 1996-1999 jest dostępne w archiwum Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. W ślad za tym opracowaniem nastąpiła weryfikacja - przygotowanie kartoteki koncepcji adaptacji poszczególnych dzieł obronnych, gdzie określono m. in. istniejące i pożądane trasy transferu turystów w obrębie zabytku. Materiały te stanowiły podstawę dla przygotowania Studium Wykonalności. Zostały również przetworzone i wkomponowane w wytyczne adaptacyjne dla poszczególnych dzieł obronnych.

(dowód: akta kontroli, str. 552-564)

Przyjęte wskaźniki rezultatu w zakresie liczby osób odwiedzających obiekty dziedzictwa kulturowego objętego wsparciem oraz liczby turystów korzystających z wytworzonych/ zmodyfikowanych produktów turystycznych zostały osiągnięte. W 2016 r. obiekty dziedzictwa kulturowego objętego wsparciem odwiedziło 15.212 osób, z wytworzonych/ zmodyfikowanych produktów turystycznych korzystało 14.830 osób.

Informacje dotyczące tych wskaźników pozyskane zostały z raportu wykonanego na zlecenie Związku przez Fundację Kresowe Centrum Nauki i Rozwoju „Perła Galicji”. Z przedłożonego raportu wynika, że dane do ustalenia ww. wskaźników pozyskiwane były z różnych źródeł, w tym m. in. badań ankietowych, stowarzyszeń i opiekunów fortów, urzędów gmin na terenie, których zlokalizowane są obiekty, Arboretum w Bolestraszcach oraz od osób prywatnych.

Przeprowadzenie badań Związek zlecił Fundacji w związku z likwidacją przez Wyższą Szkołę Wschodnioeuropejskiej w Przemyśle Instytutu Socjologii.

(dowód: akta kontroli, str. 597-620)

Związek nie osiągnął wskaźnika w zakresie utworzenia nowych miejsc pracy. Z przewidywanych 4 etatów utworzono 1,5 etatu. Miasto Przemyśl sfinansowało zatrudnienie pracownika na 1/2 etatu w punkcie informacji turystycznej w Bramie Sanockiej Dolnej oraz Gmina Krzywczka zatrudniała pracownika na pełny etat do obsługi punktu informacji turystycznej w Zespole Dworsko-Parkowym w Babicach.

Przyczyną nieutworzenia wymaganych przez Gminę Krzywczka wszystkich etatów był brak zainteresowania ze strony podmiotów zewnętrznych prowadzeniem działalności gospodarczej w Zespole Dworsko-Parkowym w Babicach na zasadach określonych w Projekcie. W okresie od października 2015 r. do stycznia 2017 r. Gmina przeprowadziła 6 postępowań przetargowych na wybór dzierżawcy przedmiotowej nieruchomości, w wyniku których nie wyłoniono dzierżawcy.

Na wniosek Gminy Związek występował do IZ z prośbą o zgodę na rozszerzenie lub zmianę zakresu działalności w Dworze w Babicach, którą miał prowadzić operator wybrany w ramach przetargu. Wnioskowano¹¹ o rozszerzenie działalności o możliwość organizacji imprez okolicznościowych. IZ nie wyraziła zgody¹² na rozszerzanie działalności o organizację imprez okolicznościowych uzasadniając tym, że dofinansowanie na przedmiotowy Projekt udzielone zostało na podstawie indywidualnej decyzji Komisji Europejskiej (KE), a działalność podmiotu wynajmującego Zespół Dworsko-Parkowy w Babicach nie powinna w żadnym wypadku naruszać tej decyzji i pozostawać w sprzeczności z opisem zasad użytkowania wytworzonej infrastruktury zawartym w dokumentacji przekazanej przez beneficjenta do KE. Powstała infrastruktura w Babicach powinna być wykorzystywana zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem, tj. jako informacja turystyczna, usługi gastronomiczne oraz baza noclegowa. Ewentualne prowadzenie otwartej działalności polegającej na świadczeniu usług gastronomicznych (nie tylko dla gości hotelowych) może być dopuszczalne w przypadku wykorzystania powstałej infrastruktury w sposób służący wsparciu rozwoju lokalnej turystyki, czyli jako działalności związanej z obsługą ruchu turystycznego.

¹¹ Pisma d dnia 3.03.2016 r., 15 i 21 lipca 2016 r.

¹² Pismo z dnia 11 sierpnia 2016 r.

Dwór w Babicach został oddany do użytkowania, po remoncie przeprowadzonym w ramach Projektu w dniu 30 września 2015 r., a zatem był niewykorzystywany przez okres niemal półtora roku.

W oświadczeniu o trwałości Projektu Związek wskazał, że Gmina Krzywca zobowiązała się do utworzenia do dnia 1 marca 2017 r. spółdzielni socjalnej i zatrudnienia osób bezrobotnych w celu osiągnięcia zakładanych w Projekcie wskaźników rezultatu. Powołana spółdzielnia prowadziłaby działalność związaną z obsługą ruchu turystycznego i bazę noclegową z zapleczem gastronomicznym. IZ nie wniosła zastrzeżeń¹³ do tej propozycji.

W wyjaśnieniu Przewodniczący Związku podał, że *Gmina Krzywca nie utworzyła z dniem 1 marca 2017 r. spółdzielni socjalnej w Dworze w Babicach, jak wykazano w oświadczeniu o trwałości Projektu. Z informacji uzyskanych z Urzędu Gminy Krzywca wynika, że nabór wniosków o przyznanie środków na założenie spółdzielni z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki planowany jest na koniec maja 2017 r. Po uzyskaniu dofinansowania, pozostałe czynności związane z założeniem i zarejestrowaniem spółdzielni powinny zamknąć się w czasie dwóch miesięcy. W związku z powyższym realny termin rozpoczęcia działalności spółdzielni przewidywany jest na wrzesień – październik 2017 r.*

(dowód: akta kontroli, str. 597-603, 621-693, 1121-1128)

W wyjaśnieniu dotyczącym trudności w utrzymaniu trwałości Projektu Przewodniczący Związku podał, że: *w zakresie utrzymania trwałości Projektu występują problemy związane z wandalizmem. Bardzo często dochodzi do kradzieży i niszczenia elementów konstrukcji małej architektury, wysypywania śmieci na obiektach fortecznych oddalonych od domostw. Wszystkie zdarzenia są zgłaszane na Policję, jednak nigdy nie udaje się ustalić sprawcy. W gminie, w której akty wandalizmu zdarzają się najczęściej, została zatrudniona osoba, która pilnuje porządku na tych obiektach. W planach na 2017 r. jest także zakup kamery leśnej, tzw. fotopułapki. Ponadto występuje problem z utrzymaniem zieleni fortecznej na terenie prawie 40 ha. Forty bardzo szybko porastają dziką roślinnością. Są to obiekty, które ciężko jest kosić ze względu na duże stoki. W roku 2017 planuje się rozwiązanie systemowe polegające na zatrudnieniu osoby odpowiedzialnej za utrzymanie zieleni fortecznej i podjęcie współpracy z Zakładem Karnym w Medyce. Osadzeni wykonywali już prace porządkowe na fortach w ramach współpracy z Podkarpacką Instytucją Gospodarki Budżetowej Carpatia, z którą Związek podpisał umowę na koszenie fortów w 2016 r. Środki na utrzymanie trwałości projektu zabezpieczają gminy członkowskie Związku. W 2016 r. projekt był utrzymywany głównie przez gminy oraz częściowo ze środków Związku. W projekcie budżetu na 2017 r. przyjęto zasadę, że trwałość projektu zostanie utrzymana w oparciu o środki finansowe przekazywane przez gminy do Związku w formie składki członkowskiej. W przypadku powiatu przemyskiego środki na utrzymanie obiektów fortecznych są przekazywane Związkowi Gmin Fortecznych w formie dotacji celowej.*

(dowód: akta kontroli, str. 450-491)

1.8.

Związek niezwłocznie informował IZ o zmianach Projektu, w wyniku których zawartych zostało 12 aneksów do umowy o dofinansowanie. Zmiany dotyczyły m. in.:

- harmonogramu realizacji Projektu, w tym: m.in. terminów realizacji projektu z pierwotnego terminu zakończenia rzeczowej realizacji projektu 30 maja 2013 r. na 31 października 2015 r.,

¹³ Pismo z dnia 18 stycznia 2017 r.

- terminów dostarczenia dokumentów niezbędnych do wejścia w życie umowy (pozwoleń na budowę),
- rozliczenia zaliczki,
- zakresu rzeczowego Projektu,
- korekty wydatków kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych,
- kwartalnych zapotrzebowań na środki.

Zmiany zakresu rzeczowego Projektu dotyczyły wykonania robót dodatkowych i zamiennych, niezbędnych do prawidłowego wykonania podstawowego zakresu rzeczowego. Wykonanie większości prac stało się konieczne na skutek sytuacji, których nie można było przewidzieć na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie, wynikało z zaleceń konserwatorskich lub błędów na etapie projektowania. W związku z ww. zmianami wniosek podlegał ponownej ocenie merytorycznej przez IZ.

W wyniku zmian zakresu rzeczowego zmieniono wskaźnik rezultatu Projektu, dotyczący przewidywanej całkowitej liczby bezpośrednio utworzonych nowych etatów z 5 na 4. Przyczyną była zmiana zakresu rzeczowego Projektu w zakresie zadania nr 1, spowodowana złym stanem technicznym Pałacu Humnickich w Birczy¹⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 78-288, 378-386, 552-564)

1.9.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w dokumentacji Projektu (umowa o dofinansowanie wraz z załącznikami – wniosek o dofinansowanie, studium wykonalności) pracownicy Związku zobowiązani byli do systematycznego monitorowania przebiegu realizacji Projektu. Funkcję sprawozdania, w tym zakresie pełnił wniosek o płatność.

Związek w trakcie realizacji Projektu, dokonywał pomiarów wartości mających wpływ na osiągnięcie wskaźników produktu. Sprawozdania z przebiegu dokonywanych pomiarów i prowadzonego monitoringu przebiegu rzeczowej i finansowej realizacji Projektu przekazywane były do IZ we wnioskach o płatność składanych co kwartał.

Z dokumentacji Projektu nie wynikał obowiązek pomiaru w trakcie jego realizacji wartości mających wpływ na wskaźniki rezultatu. Obowiązek osiągnięcia zakładanych w tym zakresie wskaźników określony został w pierwszym roku po zakończeniu rzeczowej realizacji Projektu, tj. w 2016 r. Pomiary takie były prowadzone (szczegółowy opis zawarto w pkt 1.6 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 237-288, 387-402, 492-504)

1.10.

Realizacja Projektu była zgodna z założeniami RPO WP. Był to Projekt sieciowy, przyczyniający się do rozwoju turystyki na obszarach wiejskich, wykazywał oddziaływanie gospodarcze, przyciągał turystów spoza regionu i wpasowywał się w ramy Strategii Rozwoju Turystyki dla województwa podkarpackiego na lata 2007-2013.

Projekt realizowany był na obszarze miasta Przemyśl oraz w przeważającej części na obszarze wiejskim gmin: Bircza, Krasiczyn, Krzywczka, Medyka, Orły, Przemyśl, Stubno i Żurawica, co znacząco przyczyniło się do rozwoju turystyki na tych terenach.

W uzasadnieniu głównego celu Projektu, którym była ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego wraz z otoczeniem oraz sprzyjanie ekonomicznej aktywności poprzez poprawę stanu środowiska dla rozwoju turystyki kulturowej,

¹⁴ W trakcie odsłonięcia posadowienia obiektu stwierdzono brak fundamentów na odpowiedniej głębokości i zasypane piwnice. Budynek posadowiony był na luźno ułożonych kamieniach ściany fundamentowej, bez przewiązania rozsypujących się przy odkopywaniu. Po odsłonięciu konstrukcji piwnic okazało się, że brak jest fundamentów pod wszystkimi ścianami nośnymi. Stwierdzono również brak części sklepień kolebkowych oraz zły stan techniczny elementów odkrytych.

podano m. in., że cel ten jest realizacją założeń 6 Osi Priorytetowej „Turystyka i kultura” RPO WP, wskazującej na konieczność podejmowania działań służących odnowie obiektów dziedzictwa kulturowego znajdujących się w złym stanie. Wskazano również spójność Projektu z założeniami osi priorytetowej RPO WP oraz wpisywanie się w cele szczegółowe tego programu, takie jak:

- wzrost udziału turystyki w gospodarce regionu oraz ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój instytucji kultury – podejmowane prace w ramach Projektu mają na celu rozbudowę infrastruktury turystycznej i ochronę dziedzictwa kulturowego Twierdzy Przemysł, co pośrednio wpłynie także na wzrost inwestycji związanych z obsługą ruchu turystycznego;
- zmniejszenie występujących wewnątrz województwa różnic rozwojowych – podejmowane w ramach Projektu działania wpłyną na podniesienie, jakości i komfortu życia w regionie – w szczególności na obszarach wiejskich – poprzez poprawę estetyki i funkcjonalności terenów rekreacyjnych – zespołu fortecznego. Podjęte działania sprzyjać będą rozwojowi przedsiębiorczości.

W dokumentacji Projektu wskazano również, że obok spójności Projektu z RPO WP, inwestycja jest w pełni zgodna z szeregiem innych strategii o wymiarze lokalnym, regionalnym i krajowym, w tym ze: Strategią Rozwoju Turystyki w Polsce na lata 2007-2013, Narodową Strategią Rozwoju Kultury na lata 2004-2013, Strategią Rozwoju Turystyki dla województwa podkarpackiego na lata 2007-2013, Strategią Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2020 oraz Strategią Rozwoju Powiatu Przemyskiego na lata 2004-2013.

(dowód: akta kontroli, str. 237-288, 492-504)

1.11., 1.12.

Rezultaty Projektu były trwale, użyteczne i w większości wykorzystywane przez turystów. W wyniku realizacji Projektu przeprowadzono prace rewitalizacyjno-adaptacyjne i zabezpieczające na 24 obiektach dziedzictwa kulturowego. Przedmiotem prac była przede wszystkim regulacja zieleni, stabilizacja struktur ziemnych, zabezpieczenie inżynieryjne niebezpiecznych fragmentów ruin, wprowadzenie barier zabezpieczających, tablic i drogowskazów, zgodnie z ogólnie przyjętym systemem identyfikacji wizualnej. Prace te miały na celu udostępnienie i wyeksponowanie pozostałości fortów, baterii, szaniców oraz reliktów fortyfikacji polowej wchodzących w skład Twierdzy Przemysł.

Wykonano również rewitalizację sieci komunikacyjnej Twierdzy Przemysł obejmującą m. in. odbudowę i remont dróg dojazdowych do ww. obiektów i dróg wewnętrznych tworzących obręb drogowy Twierdzy, adaptację dróg gruntowych, budowę parkingów i miejsc postojowych, odbudowę szlaków pieszych i placów przy obiektach. Dokonano również montażu punktów widokowych, schodów terenowych, zabezpieczeń, tablic informacyjno-edukacyjnych, drewnianych obiektów małej architektury, ławek i toalet przenośnych oraz na części obiektów instalacji elektrycznej i oświetlenia. Przebudowano ogrodzenie cmentarza wojennego żołnierzy austro-węgierskich w miejscowości Brylińce. Wykonano ścieżkę historyczno-przyrodniczo-dydaktyczną Stubno-Starzawa-Kalników, drogę krzyżową i mense ołtarzową na Forcie Trzy Krzyże oraz nową ścieżkę rowerową wzdłuż drogi krajowej nr 77.

Ponadto przeprowadzono prace remontowo-budowlane Zespołu Dworsko-Parkowego w Babicach z przeznaczeniem na cele noclegowe oraz prace zabezpieczające i remontowe Pałacu Humnickich w Birczy, gdzie wyposażono i uruchomiono ekspozycję pn. „Historia Birczy od powstania do I wojny światowej”.

W związku z trudnościami w wyłonieniu dzierżawcy Dworu w Babicach, obiekt ten nie mógł być w pełnym zakresie wykorzystywany przez turystów.

(dowód: akta kontroli, str. 487-402, 403-436, 437-449, 552-589, 669-693)

1.13.

Zgodnie z założeniami Projektu większość obiektów objętych dofinansowaniem była ogólnie dostępna dla turystów, za wyjątkiem Pałacu w Birczy i Zespołu Dworsko-Parkowego w Babicach. Punkty informacji turystycznej planowano uruchomić w Zespole w Babicach i Bramie Sanockiej Dolnej w Przemyślu. Dokumentacja Projektu nie określała dokładnych zasad funkcjonowania tych obiektów. Przeznaczeniem Zespołu Dworsko-Parkowego w Babicach była działalność komercyjna, jako baza noclegowa z usługami gastronomicznymi. W odremontowanych piwnicach Pałacu Humnickich w Birczy uruchomiono ekspozycję pn. „Historia Birczy od powstania do I wojny światowej”. Projekt nie określał dokładnych zasad udostępniania ekspozycji.

(dowód: akta kontroli, str. 237-288)

Nie wszystkie zrealizowane w ramach Projektu inwestycje były dostosowane do potrzeb turystów i w pełnym zakresie służyły rozwojowi turystyki.

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniach 2, 4, 5, 20 i 24 stycznia 2017 r. stwierdzono, że większość obiektów (forty, baterie, drogi) było ogólnodostępnych, za wyjątkiem części pomieszczeń w Forcie Łętownia, Duńkowiczki i Bolestraszyce, sali w Koszarach w Siedliskach, Pałacu w Birczy i Dworu w Babicach. Na fortach umieszczone były informacje o możliwości zwiedzenia zamkniętych pomieszczeń – najczęściej był to nr telefonu do osoby upoważnionej do otwarcia tych pomieszczeń. Dwór w Babicach nie był dostępny dla turystów z powodu niewyłonienia operatora zewnętrznego, który prowadziłby w tym obiekcie działalność w zakresie usług noclegowych i gastronomicznych dla turystów. Pałac Humnickich w Birczy był w trakcie remontu i nie mógł być wykorzystany do obsługi ruchu turystycznego. Istniała jedynie możliwość zwiedzenia piwnic, które zostały częściowo wyremontowane w ramach Projektu i w nich wystawiona była ekspozycja poświęcona Projektowi i historii Birczy. Jednak komfort zwiedzania był ograniczony, gdyż i ta część Pałacu wymagała jeszcze prac remontowych, np. wykonania nowych posadzek, wyłożenia ścian wszystkich pomieszczeń kamieniem itp. Na obiekcie nie było informacji o możliwości zwiedzania ekspozycji i godzinach jej otwarcia.

W ramach Projektu uruchomiono dwa punkty informacji turystycznej, jeden w Dworze w Babicach i drugi w Przemyślu w Bramie Sanockiej Dolnej. Przy punkcie informacji turystycznej w Babicach nie było informacji o godzinach jego otwarcia. Punkt informacji turystycznej w Bramie Sanockiej Dolnej był oznaczony stosowną informacją, z której wynikały następujące zasady jego otwarcia: poniedziałek – nieczynny, wtorek od 15⁰⁰ do 19⁰⁰, środa od 14⁰⁰ do 18⁰⁰, czwartek od 16⁰⁰ do 20⁰⁰, piątek od 10⁰⁰ do 15⁰⁰, sobota od 10⁰⁰ do 13⁰⁰ i niedziela - nieczynny.

(dowód: akta kontroli, str. 565-589)

1.14.

Jednym z celów szczególnych RPO WP był wzrost udziału turystyki w gospodarce regionu oraz ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój instytucji kultury. W tym zakresie wspierane miały być działania zwłaszcza w zakresie rozwijania infrastruktury turystycznej, które miały znacznie podnieść jakość usług i zwiększyć różnorodność oferty turystycznej regionu.

Zrealizowany przez Związek Projekt miał wpływ na osiągnięcie ww. celów. Wykonane w ramach Projektu prace rewitalizacyjne obiektów fortyfikacyjnych, sieci komunikacyjnej i przedpoła dawnej Twierdzy Przemyśl pozwoliły na udostępnienie ich jako produktu turystycznego i przyczyniły się do rozwoju infrastruktury turystycznej regionu. Poddając rewitalizacji obiekty zabytkowe Twierdzy Przemyśl, Zespołu Koszarowego w Siedliskach, Zespołu Dworsko-Parkowego w Babicach oraz Pałacu Humnickich w Birczy zapewniono ochronę dziedzictwa kulturowego i zwiększenie różnorodności oferty turystycznej.

W ograniczonym stopniu na osiągnięcie celów RPO WP w zakresie rozwoju turystyki miała rewitalizacja Zespołu Dworsko-Parkowego w Babicach i Pałacu Humnickich w Birczy. Związane to było z nieuzyskaniem zakładanych pierwotnie funkcji Pałacu Humnickich w Birczy (tj. zagospodarowanie na cele turystyczno-rekreacyjne oraz szkoleniowo-konferencyjne) oraz niezagospodarowaniem w sposób określony w Projekcie Zespołu Dworsko-Parkowego w Babicach (tj. zapewnienie prowadzenia działalności w obiekcie w zakresie usług noclegowych i gastronomicznych). Przyczyną była, niezależna od Beneficjenta, konieczność zmiany planowanego zakresu rzeczowego robót w Pałacu Humnickich w trakcie realizacji Projektu oraz trudności z wyłonieniem dzierżawcy Dworu w Babicach.

(dowód: akta kontroli, str. 237-288, 403-449, 565-589)

W wyjaśnieniu dotyczącym wpływu zrealizowanego Projektu na osiągnięcie celów RPO WP w zakresie rozwoju turystyki, Przewodniczący Związku podał m. in., że: *zdaniem Związku realizacja Projektu miała wpływ na osiągnięcie celów programu w zakresie rozwoju turystyki. W ramach działań Przemyskiego Klastra Turystycznego staramy się, aby poszczególne obiekty fortyfikacji były uwzględniane w każdej ofercie turystycznej przygotowywanej przez PTTK, biura turystyczne a także dla gości hoteli i gospodarstw agroturystycznych. Z badań prowadzonych w sezonie turystycznym przez Fundację Kresowe Centrum Nauki i Rozwoju „Perła Galicji”, która pełni rolę koordynatora Przemyskiego Klastra Turystycznego wynika, iż w roku 2016 nastąpił wzrost liczby turystów o ponad 50%, natomiast ok. 80% turystów przybywających do Przemyśla interesuje się fortami Twierdzy Przemyśl.*

(dowód: akta kontroli, str. 492-504)

1.15.

W okresie realizacji Projektu, jak i w czasie korzystania z jego efektów, wystąpiły problemy i trudności wpływające na możliwość ich wykorzystania dla potrzeb turystyki. Wiązały się one głównie z technologią, w jakiej wykonane były remontowane odcinki drogowe. Zgodnie z przyjętą koncepcją drogi zostały wykonane w technologii tłuczniowej typu Mc Adam, które na pewnych odcinkach były niszczone przez ciężki sprzęt rolniczy. Problemy te rozwiązywane były poprzez bieżące uzupełnianie ubytków w nawierzchni dróg kruszywem łamanym. Występowały również, problemy z udostępnieniem dla turystów Dworu w Babicach, utrzymaniem zieleni oraz wandalizmem, co przedstawiono w punkcie 1.6, 1.7 wystąpienia.

Przypadki okresowej niedostępności produktów Projektu dla turystów miały miejsce tylko i wyłącznie w czasie trwania prac budowlanych, w trakcie prowadzonej inwestycji.

(dowód: akta kontroli, str. 492-504, 479-491, 597-603, 734-771)

1.16., 1.17., 1.18.

Zgodnie z § 15 pkt 18 umowy o dofinansowanie Związek, jako beneficjent Projektu zobowiązał się do niedokonywania znaczącej modyfikacji Projektu w rozumieniu art. 57 rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999¹⁵ oraz corocznego składania „Oświadczenia w sprawie zachowania trwałości projektu, generowania dochodu i kwalifikowalności podatku VAT”. Oświadczenia składane są przez Beneficjenta do 15 stycznia każdego roku. Pierwsze oświadczenie składane jest do 15 stycznia roku następnego po roku, w którym zakończono realizację projektu.

¹⁵ Dz. Urz. UE L210 z 31 lipca 2006 r. str. 25 ze zm.

Zgodnie z założeniami wniosku o dofinansowanie wszyscy partnerzy Projektu zobowiązani zostali do utrzymania trwałości, przez okres 5 lat od zakończenia inwestycji, obiektów wytworzonych w wyniku realizacji Projektu oraz zapewnienia środków na bieżące ich utrzymanie. Na Gminę Orły nałożony został dodatkowy obowiązek utrzymania czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z wybudowanej ścieżki rowerowej wzdłuż drogi krajowej nr 77, na odcinku leżącym na jej terenie. Taki sam obowiązek nałożony został na Gminę Żurawicę w zakresie odcinka ścieżki rowerowej leżącej na jej terenie.

Inne zobowiązania w zakresie prawidłowego utrzymania obiektów wykonanych w ramach Projektu nie zostały nałożone na Beneficjenta.

W dokumentacji Projektu nie było zapisów dotyczących utrzymania inwestycji zrealizowanych w ramach Projektu po zakończeniu okresu jego trwałości. Zgodnie z RPO WP¹⁶ zapisy w tym zakresie nie były wymagane.

Realizacja Projektu została zakończona w dniu 31 października 2015 r. Obowiązek utrzymania jego trwałości, zgodnie z art. 57 rozporządzenia Rady nr 1083/2006 upływa w 2020 r.

(dowód: akta kontroli, str. 237-288)

Związek zapewnił trwałość Projektu. W 2016 r., tj. w pierwszym roku obowiązkowego utrzymania jego trwałości nie ulegli zmianie właściciele obiektów, nie zostały one również poddane zasadniczym zmianom mającym wpływ m. in. na charakter przedsięwzięcia i warunki realizacji, a także zmianom powodującym uzyskiwanie nieuzasadnionych korzyści. Partnerzy Projektu przekazywali do Związku środki finansowe na utrzymanie w należytym stanie obiektów objętych Projektem.

W wymaganym terminie złożono do IZ oświadczenie w sprawie zachowania trwałości Projektu, generowania dochodu i kwalifikowalności podatku VAT za 2016 r., tj. za pierwszy rok zachowania jego trwałości.

(dowód: akta kontroli, str. 597-603)

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniach 2, 4, 5, 20 i 24 stycznia 2017 r. na prawie wszystkich obiektach stwierdzono dewastację wytworzonej infrastruktury, uszkodzenia słupków trasujących i drogowskazów, tablic informacyjnych i elementów małej architektury (ławki, kosze).

Niezadowalający był również stan drogi wyremontowanej w ramach Projektu, prowadzącej do Fortu Orzechowce w miejscowości Ujkowice oraz odcinek drogi utwardzony kruszywem przy Forcie Pruchnicka Droga i Cegielnia (Gmina Żurawica). Na drogach tych występowały wyboje i nierówności spowodowane ruchem ciężkich pojazdów oraz wypłukiwaniem i podmywaniem przez wodę.

(dowód: akta kontroli, str. 565-589)

W wyjaśnieniu dotyczącym problemów związanych z utrzymaniem w należytym stanie technicznym dróg fortecznych poddanych rewitalizacji oraz działań podejmowanych w związku z uszkodzeniami infrastruktury spowodowanymi wandalizmem Przewodniczący Związku podał m. in., że:

Drogi forteczne stanowią historyczne dziedzictwo inżynierii i są zabytkami sztuki drogownictwa. Większość dróg dawnej Twierdzy Przemyśl przed realizacją Projektu, była w złym stanie technicznym. Jedynie niewielka ich część posiadała nawierzchnię asfaltową, która również była w złym stanie. Założeniem Projektu było zachowanie cech wiodących krajobrazu warownego, a także względy turystyczne i ekologiczne. Zgodnie z przyjętą koncepcją, zaleceniami konserwatorskimi a także programem dofinansowania, drogi miały zostać wyremontowane w technologii, która nie obniży autentyzmu zachowanych historycznych dzieł inżynierii. Zdecydowano się więc na

¹⁶ <http://www.wrota.podkarpackie.pl/pl/rpo>

zastosowanie technologii zbliżonej do metody Mc Adam, w której nawierzchnia stanowi tłuczeń o różnych frakcjach. Założeniem remontu dróg było niegenerowanie dodatkowego ruchu kołowego.

Opracowując koncepcję nie wzięto pod uwagę tak dużego natężenia ruchu kołowego w rejonie twierdzy, jaki obserwujemy w okresie utrzymania trwałości Projektu. Analizując problem związany z utrzymaniem dróg uznano, że rozwiązaniem problemu na odcinkach, na których występuje intensywny przejazd ciężkich pojazdów, w celach komercyjnych należałoby wykonać zmianę nawierzchni drogowej z kamiennej na asfaltową. W tym zakresie Związek wraz z Urzędem Gminy Przemyśl podejmuje stosowne działania. Ponadto drogi objęte są pięcioletnim okresem gwarancji w ramach której, po stwierdzeniu usterek Związek będzie każdorazowo domagał się od Wykonawcy przeprowadzenia stosownych napraw.

Zjawiska dotyczące wandalizmu występują głównie na fortach oddalonych od domostw i zlokalizowanych na terenie Gminy Przemyśl. Wszelkie akty wandalizmu i kradzieży zgłaszane są na Policję. Ponadto Gmina Przemyśl zatrudniła pracownika, który kilka razy w tygodniu objeżdża wszystkie obiekty zlokalizowane na jej terenie, pilnując porządku i zgłasza wszelkie nieprawidłowości do Związku. W dniu 23 lutego br. rozpoczęto inwentaryzację infrastruktury powstałej w wyniku realizacji Projektu. Po jej zakończeniu zlecone zostaną prace związane z naprawą szkód. Planujemy również zakup lub wypożyczenie kamer, które zostaną zamontowane na najczęściej dewastowanych obiektach.

(dowód: akta kontroli, str. 552-564, 1123)

1.19.

Zrealizowany przez Związek Projekt stanowił pierwszy etap inwestycji przyczyniającej się do rozwoju turystyki. Związek przewidywał kontynuację zadania. Działania takie nie były wymagane przez IZ na etapie składania wniosków. W dokumentacji nie było również zapisów dotyczących kontynuacji zadań przewidzianych w II etapie projektu.

Zgodnie z przyjętymi założeniami w ramach II etapu projektu planowano wykonać prace scalające (integrujące zespół zabytkowy) i kontynuacyjne w obrębie południowych i wschodnich sektorów twierdzy, zarówno w obrębie rdzenia (fortyfikacji wewnętrznych), jak i pierścienia zewnętrznego. Przewidywano, że realizacja II etapu projektu będzie skutkować utworzeniem parków kulturowych, jako formy ochrony konserwatorskiej, a jego koszty będą przekraczać 15 mln zł.

W związku z ograniczonymi możliwościami finansowania II etapu projektu w zaplanowanym zakresie z RPO WP na lata 2014-2020, zdecydowano się złożyć fiskę projektu do dofinansowania ze środków VIII osi priorytetowej Ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój zasobów kultury Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Fiszka projektu została zgłoszona do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego przez Urząd Marszałkowski, jako propozycja zadań, która mogłaby zostać sfinansowana ze wskazanych środków. W wyniku weryfikacji propozycja realizacji II etapu projektu zagospodarowania przemyskiej twierdzy została odrzucona. Związek nie ma wiedzy na temat przyczyn odrzucenia złożonego wniosku.

(dowód: akta kontroli, str. 492-504, 694-687)

1.20.

Związek prowadził działania promocyjne mające na celu zainteresowanie potencjalnych turystów efektami Projektu oraz rozwój rynku turystycznego. Działania takie prowadzone były na każdym etapie realizacji Projektu oraz po jego zakończeniu i obejmowały m. in.:

- wydawanie i kolportaż ulotek informacyjnych o Projekcie i kalendarzy promujących Projekt,
 - organizację lub współorganizację cyklicznych imprez plenerowych i okolicznościowych na terenie obiektów objętych Projektem, w tym m. in. „Europejskich Dni Dziedzictwa”, „1 LISTOPAD, zapal znicz poległym w Wielkiej Wojnie 1914-1918”, obchody setnej rocznicy walk o Twierdzę Przemysł, „Dni Otwarte Funduszy Europejskich”, „Majówka w Twierdzy Przemysł”,
 - promocję Projektu w mediach, w tym m. in. uczestnictwo w audycjach radiowych (np. Biwak z Radiem Rzeszów, „Podkarpacie po naszej myśli”, „Wakacyjny Peleton Gwiazd”), emisję spotów reklamowych, prowadzenie relacji z organizowanych imprez (np. umowa z Radiem ZET), organizację konferencji prasowych dotyczących Projektu, reportaże i artykuły prasowe, udostępnienie obiektów i pomoc w nagraniach programu „Tajna Historia XX wieku”, sfinansowanie publikacji w nr 2/2014 kwartalnika „Renowacja i Zabytki” dotyczącej Przemysła i realizowanego Projektu,
 - organizację wystaw plenerowych promujących Projekt,
 - zlecenie wykonania w 2012 i 2016 r. filmów promujących obiekty objęte Projektem – ostatnio zrealizowany film wyświetlany był w punktach informacji turystycznej, Muzeum Twierdzy Przemysł, w trakcie imprez okolicznościowych oraz na antenie TVP3 w dniu 26 maja 2016 r.
- Założenia działań promocyjnych zostały określone w opracowanym w 2014 r. planie promocji Projektu.

Związek posiadał stronę internetową¹⁷, na której zawarte były m. in. aktualne informacje na temat efektów zrealizowanego Projektu, organizowanych imprez oraz działań promocyjnych. Zamieszczono opis zadań zrealizowanych w ramach Projektu, zdjęcia obiektów, przewodnik po Projekcie. Na stronie zamieszczone były również linki do stron internetowych stowarzyszeń i organizacji świadczących usługi turystyczne. Informacje zawarte na stronie Związku dostosowane były do zakresu jego zadań. Strona ta była aktualna.

Projekt promowany był również przez Przemyski Klaster Turystyczny, w skład którego wchodzi m. in. punkty informacji turystycznej, biura podróży, hotele i inne podmioty turystyczne. Podmioty te uwzględniały obiekty objęte Projektem w ofercie turystycznej. Projekt promowany był także przez gminy tworzące Związek.

W ocenie Związku współpraca ww. podmiotów w zakresie promocji Projektu przyczynia się do większego zainteresowania produktem turystycznym pn. „Twierdza Przemysł”, a tym samym przyczynia się do ożywienia turystyki w regionie.

Przy promocji Projektu wykorzystywano również współpracę z punktami informacji turystycznej funkcjonującymi na terenie powiatu przemyskiego. Kluczowym dla promocji Projektu był punkt informacji turystycznej prowadzony w Bramie Sanockiej Dolnej.

(dowód: akta kontroli, str. 874-946)

1.21.

Głównym zadaniem Związku było m. in. przygotowanie, realizacja, utrzymanie trwałości Projektu oraz działalności promocyjnej i na te cele były wydawane środki przekazywane przez jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w jego skład. Do zadań Związku nie należało świadczenie usług turystycznych. Do wykonywania ww. zadań Związek, przed rozpoczęciem realizacji Projektu zatrudnił - 2 osoby, w trakcie jego realizacji - 5 osób i po zakończeniu realizacji - 2 osoby (stan na 17 lutego 2017 r.).

¹⁷ <http://www.fortytwierdzyprzemysl.pl>

W wyjaśnieniu dotyczącym wpływu zrealizowanego Projektu na ruch turystyczny Przewodniczący Związku podał m. in., że: zdaniem Związku realizacja Projektu ma bardzo duży wpływ na rozwój turystyki. Dzięki realizacji Projektu dla turystów udostępniono obiekty, które do tej pory stanowiły zagrożenie życia lub zdrowia (obiekty forteczne) lub w ogóle nie istniały (ścieżka dydaktyczna Stubno- Starzawa-Kalników, piwnice pałacu Humnickich w Birczy, dwór w Babicach). Etap pierwszy Projektu miał przede wszystkim charakter zabezpieczający - najpierw życie i zdrowie turystów, a następnie stan zabytków. Strefowanie obiektów, ich uporządkowanie, wycinki zieleni maskującej w wielu miejscach niebezpieczne pułapki architektoniczne oraz wprowadzenie kosztownych elementów wzmacniających i równie kosztownych elementów udostępnienia - pomostów, platform, punktów widokowych - to przede wszystkim zmniejszenie ryzyka niebezpieczeństwa i uprzedzenie kolejnych wypadków w czasie zwiedzania fortów.

Pozytywny wpływ zrealizowanego Projektu na turystykę potwierdzają dane przedstawione w raporcie z osiągnięcia w 2016 r. wskaźników rezultatu sporządzonym na zlecenie Związku przez Fundację Kresowe Centrum Nauki i Rozwoju „Perła Galicji”. Projekt ma wpływ również na rozwój gospodarczy. Rozwój gospodarczy to proces znacznie bardziej długoterminowy i zależny od wielu czynników. W ocenie Związku zrealizowany Projekt to potencjał do rozwoju, który zdecydowanie jest wykorzystywany. Stowarzyszenia forteczne oraz podmioty gospodarcze są zainteresowane budowaniem ofert i tworzeniem nowych produktów turystycznych na bazie projektu zrealizowanego przez Związek. Na terenie Gminy Żurawica, w pobliżu dwóch obiektów fortecznych: Fortu XIII b Bolestraszyce oraz Fortu XIII San Rideau w 2015 r. został wybudowany hotel Villa Bolestraszyce, w którym zatrudnionych jest 10 osób. Obiekt promuje fortyfikacje przemyskie a także usługę związaną ze zwiedzaniem Fortu XIII San Rideau. Możemy przypuszczać, że rozszerzenie oferty turystycznej regionu poprzez realizację Projektu mogło mieć wpływ na utworzenie bazy noclegowo - gastronomicznej w tym miejscu.

W ocenie Związku rozwój gospodarczy na terenach objętych Projektem mógłby być większy, gdyby istniała prawna możliwość zawierania umów ze Stowarzyszeniami na użyczenie obiektów fortecznych. Związek otrzymał atrakcyjną ofertę od Przemyskiego Stowarzyszenia Rekonstrukcji Historycznej "X D.O.K." na użyczenie dwóch obiektów objętych wsparciem tj. Fort XIII San Rideau i Fort XI Duńkowiczki. Stowarzyszenie planowało wprowadzić na obiektach fortecznych nowatorski sposób zwiedzania fortu poprzez zastosowanie technik multimedialnych. IZ nie wyraziła zgody na zawarcie umowy ze Stowarzyszeniem w formie użyczenia stałego, w związku z czym Stowarzyszenie wycofało się ze złożonej oferty.

Związek nie ma opinii na temat zmian w rozwoju usług turystycznych zarówno na etapie wyboru wniosków do dofinansowania jak i realizacji Projektów.

(dowód: akta kontroli, str. 492-504, 552-564, 762-733)

Z informacji przekazanych przez urzędy gmin¹⁸ objętych oddziaływaniem Projektu i jego skutkami wynika, że wpłynął on pozytywnie na rozwój ruchu turystycznego, w tym zwiększenie liczby odwiedzających turystów szczególnie w okresie letnim. Zrealizowany Projekt miał rzeczywisty wpływ na spójną ofertę turystyczną regionu. Szczególnie dobrze realizację Projektu ocenia Miasto Przemyśl podając m. in., że zrewitalizowane obiekty forteczne i poprawa ich dostępności zachęciły branżę turystyczną do rozszerzenia oferty zachęcającej do odwiedzin Twierdzy Przemyśl, przez co Miasto Przemyśl i region przemyski zyskały jeszcze większą atrakcyjność turystyczną. Potwierdzają to dane statystyczne podsumowujące sezon turystyczny w 2016 r., z których wynika, że Miasto Przemyśl odwiedziło więcej turystów niż w sezonie poprzednim.

¹⁸ Urząd Miejski w Przemyślu i Urzędy Gmin: Przemyśl, Bircza, Krasieczyn, Krzywczyna, Medyka, Orły, Stubno i Żurawica.

W zakresie wpływu zrealizowanego Projektu na ożywienie gospodarcze i wzrostu miejsc pracy ww. samorządy podały w większości, że jest za wcześnie na ocenę wpływu Projektu na ożywienie gospodarcze regionu lub, że nie dysponują danymi w tym zakresie. Wyjątkiem były Urzędy Gmin w Krzywczy, Krasiczynie i Birczy, które podały, że realizacja Projektu nie przyczyniła się do ożywienia gospodarczego i wzrostu miejsc pracy. Urząd Gminy Stubno podał, że zaobserwowano zwiększenie ruchu w sklepach, większą sprzedaż artykułów spożywczych i płynące z tego korzyści dla właścicieli sklepów oraz wzrost zatrudnienia w tym sektorze.

(dowód: akta kontroli, str. 734-771)

Z danych statystycznych GUS wynika, że po zakończeniu realizacji Projektu, tj. w latach 2015-2016 w powiecie przemyskim zwiększała się liczba obiektów noclegowych i miejsc noclegowych, w porównaniu do lat wcześniejszych. Według stanu na dzień 31 lipca 2014 r. w powiecie przemyskim było 10 obiektów noclegowych, w 2015 r. – 12, a w 2016 r. – 14. W 2014 r. miejsc noclegowych było 527, w 2015 r. – 628, a w 2016 r. – 709.

Z tych samych danych wynika, że w Przemysłu (powiat grodzki) wielkości te w analogicznym okresie uległy nieznacznemu zmniejszeniu. W 2014 i w 2015 r. w Przemysłu było 15 obiektów noclegowych, a w 2016 r. – 14. Miejsc noclegowych w 2014 r. było 888, w 2015 r. – 879 i w 2016 r. – 850.

1.22.

Realizacja Projektu pozwoliła Związkowi na organizację różnego rodzaju imprez i wydarzeń propagujących turystykę oraz współpracę w tym zakresie z innymi podmiotami.

Po zakończeniu realizacji Projektu w styczniu 2016 r. Związek przystąpił do Przemyskiego Klastra Turystycznego¹⁹, który połączył przemyskie podmioty okołoturystyczne w celu tworzenia nowej oferty turystycznej w oparciu m. in. o produkty Projektu. Klastr turystyczny tworzy platformę współdziałania przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych, instytucji publicznych, biur turystycznych, hoteli, restauracji, firm rzemieślniczych, stowarzyszeń i innych podmiotów w celu skutecznego i efektywnego zwiększania atrakcyjności turystycznej Przemysłu i regionu.

Związek współpracował z Fundacją Wspólne Dziedzictwo z Krakowa²⁰ w zakresie promocji efektów Projektu. W wyniku współpracy w grudniu 2016 r. Związek złożył wspólnie z Fundacją koncepcję do wniosku o dofinansowanie dla projektu „Twierdze pogranicza”, w ramach programu INTERREG Polska – Białoruś – Ukraina. Założeniem projektu jest m. in. wspólna promocja sieci miast - twierdz pogranicza Polska-Ukraina: Zamość, Przemysł, Żółkiew, Krzemieniec²¹.

Z wyjaśnień złożonych przez Przewodniczącego Związku wynika, że w 2017 r. Związek planuje, w ramach wspólnych działań z gminami będącymi partnerami Projektu, organizację cyklu imprez, które odbywałyby się na terenie wszystkich gmin członkowskich w okresie od kwietnia do grudnia 2017 r. Zaplanowano, że każda z gmin przygotuje organizację jednego lub kilku działań w ciągu roku, w uzgodnionym wspólnie terminie, na obiekcie objętym dofinansowaniem. Takimi działaniami będą np. rajdy piesze i rowerowe, spływy kajakowe, widowiska, inscenizacje, koncerty, wystawy, konkursy, lub inne imprezy związane

¹⁹ Podmiotem pełniącym funkcję Koordynatora Klastra jest Fundacja Kresowe Centrum Nauki i Rozwoju „Perła Galicji” - perlagalicii.pl/przemyski-klastr-turystyczny

²⁰ <https://mojepanstwo.pl/fundacja-wspolne-dziedzictwo>

²¹ W tym celu została stworzona strona internetowa projektu, promująca sieć miast-twierdz, z linkowaniem do stron miast oraz udostępnienie baz informacji o miastach-twierdzach. Planowane jest również utworzenie aplikacji mobilnej połączonej ze stroną za pomocą, której możliwy będzie wybór trasy turystycznej, nakładanie archiwalnych zdjęć na istniejący krajobraz, wydanie albumowe wspólnie promujące twierdze pogranicza, mobilna wystawa oraz zorganizowanie rajdu rowerowego Krzemieniec – Zamość – Przemysł – Żółkiew, równocześnie z nagraniem filmu przejazdu rajdu, promującego szlak turystyczny „Twierdze pogranicza” i sieć miast-twierdz, a także konferencja i warsztaty z zakresu aktywizacji zawodowej.

z charakterem zrealizowanego Projektu. Współpraca gmin w tym zakresie pozwoli na opracowanie kalendarza imprez i wydanie go w formie broszury i wyprowadzenie do obiegu jeszcze przed rozpoczęciem sezonu turystycznego.

Ponadto, w ramach działalności Przemyskiego Klastra Turystycznego Związek planuje podejmowanie działań związanych z poszerzaniem i doskonaleniem usług wytworzonych w ramach dofinansowanego Projektu oraz poprawę jakości prowadzonej informacji turystycznej.

Planowane jest również uczestnictwo w organizacji ogólnopolskiej akcji promocyjnej „Dni Otwarte Funduszy Europejskich”.

(dowód: akta kontroli, str. 552-564, 688-725)

1.23.

IZ przeprowadziła 2 kontrole kompleksowe Projektu, jedną w trakcie realizacji w grudniu 2014 r. i jedną na zakończenie realizacji Projektu w styczniu i lutym 2016 r. W wyniku pierwszej kontroli wydano wnioski i rekomendacje dotyczące zamówień publicznych – szczególnej staranności przy wprowadzaniu zmian w umowach - oraz wprowadzania wydatków nieuwzględnionych we wniosku o dofinansowanie, których poniesienie stało się konieczne do prawidłowej realizacji Projektu. Związek poinformował IZ o realizacji zaleceń.

Po kontroli przeprowadzonej na zakończenie realizacji Projektu wydano wnioski i rekomendacje dotyczące usprawnienia podejmowanych w przyszłości przez jednostkę kontrolowaną działań, w szczególności związanych z realizacją projektów objętych dofinansowaniem w ramach RPO WP w zakresie zamówień publicznych oraz zakresu rzeczowego²², informacji i promocji²³ oraz kwalifikowalności wydatków²⁴. Wnioski i rekomendacje zostały wykonane. IZ sprawdzała realizację wydanych wniosków. Sprawdzenie to polegało na złożeniu przez Związek informacji pokontrolnej wraz z dokumentacją potwierdzającą ich realizację.

Inne podmioty nie przeprowadzały kontroli realizacji Projektu w zakresie osiągnięcia założonych celów (wskaźników) i jego trwałości.

(dowód: akta kontroli, str. 772-873)

1.24.

Do Związku wpływały skargi i wnioski dotyczące złego stanu nawierzchni dróg fortecnych zlokalizowanych na terenie Gminy Przemyśl (droga prowadząca do Fortu Orzechowce, na odcinku Debry, w miejscowości Ujkowice)²⁵ i Gminy Żurawica (zjazd z ulicy Pruchnickiej w Żurawicy)²⁶. Wszystkie skargi i wnioski zostały rozpatrzone. Skarżący byli informowani o sposobie załatwienia ich skarg. Przedmiotowe odcinki dróg naprawiane były przez wykonawcę robót w ramach gwarancji, a w przypadku nieuznania gwarancji Związek finansował naprawy z własnych środków. W zakresie drogi prowadzącej do Fortu Orzechowce wykonawca informował, że powstałe uszkodzenia dróg wynikają z niewłaściwego i niezgodnego z warunkami gwarancji sposobu użytkowania oraz braku bieżącej konserwacji. Po drodze poruszają się ciężkie samochody i maszyny rolnicze, prowadzone były roboty instalacyjne i nie zostało

²² Wykonania w budynku w Zespole Dworsko-Parkowym w Babicach prac dostosowawczych wejścia dla osób niepełnosprawnych, zintensyfikowania częstotliwości wykorzystania sali wielofunkcyjnej w Siedliskach, zobowiązania do wykorzystania zakupionego sprzętu oraz wyremontowanych obiektów w Birczy i Babicach wyłącznie w celu określonym we wniosku o dofinansowanie

²³ Umieszczenie dodatkowych tablic pamiątkowych przy obiektach fortecnych Duńkowiczki i Bolestraszyce oraz ustawienia drogowskazów ułatwiających dojazd do cmentarza w Brylicach i Zespole Dworsko-Parkowego w Babicach, uporządkowanie i stosowne oznakowanie segregatorów i teczek zadaniowych, oznakowanie korespondencji związanej z Projektem w sposób wymagany przez umowę

²⁴ Pomniejszenie wydatków kwalifikowalnych z tytułu korekt finansowych w wyniku stwierdzonych naruszeń ustawy Prawo zamówień publicznych

²⁵ Pisma z dnia 14 listopada 2014 r., 12 grudnia 2015 r., 23 lutego 2016 r., 26 lutego 2016 r., 20 czerwca 2016 r., 24 października 2016 r.

²⁶ Pismo z dnia 14 października 2016 r.

wprowadzone ograniczenie prędkości. Ostatnie naprawy przedmiotowych dróg zostały wykonane w listopadzie 2016 r. i styczniu 2017 r.

W zakresie drogi prowadzącej do Fortu Orzechowce Związek poinformował mieszkańców, że prowadzone są działania mające na celu wykonanie na tym odcinku nawierzchni asfaltowej.

(dowód: akta kontroli, str. 552-564, 947-1009)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku kontroli stwierdzono bariery infrastrukturalne w postaci braku odpowiedniej informacji turystycznej i oznakowań. Przy części obiektów objętych Projektem (Zespół Dworsko-Parkowy w Babicach, Pałac Humnickich w Birczy, ścieżka historyczno-przyrodniczo-dydaktyczna Stubno-Starzawa-Kalników) nie zamieszczono informacji o możliwości dojazdu do najbliższych obiektów objętych Projektem. Przy Zespole Koszarowym w Siedliskach nie umieszczono informacji o możliwości i zasadach udostępnienia obiektu dla turystów. Na drogach prowadzących do Pałacu Humnickich w Birczy nie było informacji o obiekcie. W otoczeniu obiektu nie umieszczono również informacji o możliwości zwiedzania ekspozycji wystawionej w piwnicach pałacu i godzinach jej otwarcia. Przy budynku Dworu w Babicach nie zamieszczono informacji o godzinach otwarcia punktu informacji turystycznej, zlokalizowanego w jednym z pomieszczeń tego obiektu.

W ocenie NIK brak pełnej informacji turystycznej wpływa negatywnie na spójność oferty turystycznej i nie sprzyja rozwojowi turystyki.

(dowód: akta kontroli, str. 565-589)

W wyjaśnieniu Przewodniczący Związku podał m. in., że *braki informacji turystycznej, w tym dotyczącej udostępnienia obiektów spowodowane były niedopatrzeniem. W najbliższym czasie planowane jest wykonanie tablic informacyjnych o Projekcie z mapą lokalizacyjną obiektów nim objętych i zamontowanie ich przy ww. obiektach.*

(dowód: akta kontroli, str. 591-595)

2. Nie zapewniono turystom stałego i swobodnego dostępu do korzystania z wytworzonej infrastruktury w Pałacu Humnickich w Birczy, Dworze w Babicach oraz Zespole Koszarowym w Siedliskach. Dla obiektów tych nie ustalono i nie przekazano, w formie odpowiedniej informacji turystycznej, zasad ich udostępniania turystom.

Poprzez takie działania ograniczono dostęp turystom do tych obiektów. Ponadto w związku z prowadzonymi w Pałacu Humnickich pracami remontowymi komfort zwiedzania wystawionej w jego piwnicach ekspozycji był ograniczony. Dwór w Babicach, pomimo starań czynionych przez właściciela - Gminę Krzywczę, nie był dostępny dla turystów i nie spełniał zakładanych funkcji, tj. obsługi ruchu turystycznego w zakresie usług gastronomicznych i bazy noclegowej.

(dowód: akta kontroli, str. 565-589)

W wyjaśnieniu Przewodniczący Związku podał m.in., że: *braki dotyczące informacji o możliwości udostępnienia obiektów spowodowane są niedopatrzeniem. Informacja o zwiedzaniu pałacu Humnickich była wyeksponowana na drzwiach wejściowych do piwnic pałacu jednak została zniszczona przez wandalów. W najbliższym czasie zostanie zamontowana nowa tablica. Piwnice pałacu są dostępne dla turystów w okresie letnim tj. od maja do października, w weekendy. W najbliższym czasie planowane jest wykonanie tabliczki z godzinami otwarcia punktu informacji turystycznej w Babicach. Obecnie punkt ten jest otwarty od poniedziałku do piątku w godzinach od 7⁰⁰ do 15⁰⁰. Informacja o możliwości korzystania z sali wielofunkcyjnej w zespole koszarowym w Siedliskach zostanie udostępniona na stronach internetowych Związku, Urzędu Gminy w Medyce i Szkoły*

Podstawowej w Siedliskach. Ponadto planuje się wykonanie i zamontowanie przy obiekcie tablicy informacyjnej. Obecnie w przedmiotowej sali znajduje się wystawa „Twierdza Przemyśl”, której zwiedzanie ustalono w czwartki i piątki w godzinach od 14⁰⁰ do 16⁰⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 591-595)

3. Kontrola wykazała, że Związek nie osiągnął zakładanego wskaźnika w zakresie utworzenia nowych miejsc pracy. Z przewidywanych 4 etatów utworzono 1,5 etatu. Nie utworzono wymaganych miejsc pracy w Dworze w Babicach. Przyczyną tego był brak zainteresowania ze strony podmiotów zewnętrznych prowadzeniem działalności gospodarczej w tym obiekcie, na zasadach określonych w Projekcie. Dwór w Babicach został oddany do użytkowania w dniu 30 września 2015 r. i od tego czasu nie był wykorzystywany (tj. przez okres niemal półtora roku) do obsługi ruchu turystycznego i nie wpływał na jego rozwój. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli mogło to być związane z błędami popełnionymi przy opracowywaniu założeń Projektu.

(dowód: akta kontroli, str. 597-603, 621-693)

Z wyjaśnień Przewodniczącego Związku wynika, że decyzja o dołączeniu do Projektu remontu Zespołu Dworsko-Parkowego w Babicach na cele turystyki kulturowej została podjęta przez Gminę Krzywczę, która we własnym zakresie przygotowała dokumentację projektową. Związek nie prowadził oddzielnych analiz dla tego zadania. Podejmując decyzję o objęciu dworu Projektem, władze Gminy kierowały się ówczesną sytuacją obiektu (użytkowany przez dzierżawcę, odwiedzany przez turystów, oferujący organizację imprez okolicznościowych z usługami gastronomicznymi i cateringiem). Zakres prowadzonej działalności w obiekcie pozwalał na przyjmowanie dużych, zorganizowanych grup turystycznych. Na tej podstawie można było przypuszczać, że po realizacji Projektu, którego celem było podniesienie standardu obiektu jeszcze bardziej ożywi się ruch turystyczny i zainteresowanie potencjalnych dzierżawców.

(dowód: akta kontroli, str. 1121-1122)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W kontroli ustalono, że jednym ze źródeł danych w zakresie wskaźników rezultatu Projektu dotyczących liczby osób odwiedzających obiekty objęte wsparciem i liczby turystów korzystających z wytworzonych/zmodyfikowanych produktów turystycznych, wskazanym we wniosku o dofinansowanie były dane GUS.

Stwierdzono, że wskazane źródło informacji nie może być miarodajne, gdyż GUS na swoich stronach internetowych nie publikował danych pozwalających na ustalenie liczby osób odwiedzających obiekty objęte wsparciem i liczby turystów korzystających z wytworzonych/zmodyfikowanych produktów turystycznych. Tak przyjęty wskaźnik nie spełniał standardów metody SMART²⁷, w zakresie precyzji i możliwości pomiaru.

2. Kontrola wykazała, że nie dotrzymano wskazanego w oświadczeniu o trwałości Projektu, terminu utworzenia spółdzielni socjalnej do prowadzenia Dworu w Babicach, w której miano zatrudnić bezrobotnych. Pozwoliłoby to na osiągnięcie w pełnym zakresie wskaźnika rezultatu, określonego we wniosku o dofinansowanie, w zakresie utworzenia miejsc pracy. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Związek powinien podjąć skuteczne działania naprawcze, prowadzące do

²⁷ Wyznaczanie celów tylko wtedy będzie skuteczną metodą, jeśli spełni kilka podstawowych warunków. Warunki te nazwano od pierwszych liter zasadą SMART. Cele muszą być:

- Skonkretyzowane - należy je określać możliwie konkretnie,
- Mierzalne - każdy cel musi mieć swój wskaźnik, na podstawie którego będzie oceniana jego realizacja,
- Akceptowalne - pracownicy, którzy będą realizować cel, muszą go akceptować, inaczej nie zechcą go realizować,
- Realne - posiadane zasoby muszą być wystarczające dla realizacji celu,
- Terminowe - cele powinny posiadać termin wykonania.

Źródło: Encyklopedia zarządzania, https://mfiles.pl/pl/index.php/Zasada_SMART

osiągnięcia zakładanego w wyniku realizacji Projektu wskaźnika utworzenia nowych etatów. Do obowiązków Beneficjenta należało zapewnienie prawidłowej i terminowej realizacji Projektu oraz osiągnięcie celów i wskaźników projektu zakładanych we wniosku o dofinansowanie. Wskaźniki były miarą celów, które miały zostać osiągnięte w wyniku realizacji Projektu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak pełnej realizacji wskaźników rezultatu dotyczących zatrudnienia negatywnie wpłynął na oddziaływanie Projektu na rozwój turystyki.

3. Stwierdzono, że godziny otwarcia punktów informacji turystycznej oraz sali wielofunkcyjnej w Zespole Koszarowym w Siedliskach nie były dostosowane do potrzeb turystów. Obiekty te czynne były jedynie w niektóre dni tygodnia i głównie w godzinach popołudniowych, przez co dostępność ich była ograniczona. Modyfikacja czasu ich otwarcia zwiększyłaby dostępność dla turystów.

4. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zły stan zachowania części dróg fortecnych objętych Projektem. W szczególności złym stanie była droga na odcinku prowadzącym do Fortu Orzechowce, w miejscowości Ujkowice. Pomimo wykonywanych napraw, stan drogi na tym odcinku nadal był niezadowalający. Powodowało to m.in. skargi mieszkańców.

W ocenie NIK jedną z przyczyn występujących problemów z utrzymaniem w należyтым stanie dróg było niedostosowanie Projektu w tym zakresie do potrzeb, w tym nieuwzględnienie przy projektowaniu dróg ruchu lokalnego, jaki na nich występuje.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Związek zrealizował Projekt, który wpływał na osiągnięcie celu głównego programu RPO WP. Projekt miał rzeczywisty wpływ na spójną ofertę turystyczną województwa podkarpackiego i przyczynił się do rozwoju ruchu turystycznego.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niekorzystny wpływ na osiągnięcie zakładanych celów miały: niezadowalający stan dróg fortecnych (związany z nierzetelną analizą na etapie podejmowania decyzji o realizacji Projektu) oraz nieosiągnięcie wskaźnika rezultatu w zakresie utworzenia nowych miejsc pracy.

Negatywny wpływ na rozwój turystyki miały stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w zakresie braków odpowiedniej informacji turystycznej i niezapewnienia turystom stałego i swobodnego dostępu do korzystania ze wszystkich obiektów objętych Projektem.

Zdaniem NIK, dobrą praktyką było podjęcie współpracy w zakresie zatrudnienia osadzonych przy utrzymaniu zieleni fortecznej.

2. Współpraca i komunikacja w dziedzinie turystyki, w związku z jej wsparciem środkami UE.

2.1.

W wyjaśnieniu Przewodniczący Związku podał m. in., że: Związek został powołany w celu aktywnego wspierania działań mających na celu ochronę dziedzictwa kulturowego oraz rozwoju gospodarczego, zwłaszcza rozwoju i promocji turystyki na terenie gmin tworzących Związek. W związku z tym jest oczekiwanie społeczne, dotyczące utrzymywania trwałości Projektu po upływie jego okresu trwałości, a także wykonywania zadań w dziedzinie turystyki.

Związek zachęcał potencjalnych turystów do korzystania ze swoich usług, w szczególności efektów Projektu poprzez imprezy i akcje promocyjne.

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. Związek wydał ilustrowany kalendarz na 2016 r. promujący zrealizowany Projekt, przedstawiając obiekty przed realizacją inwestycji i po jej zakończeniu.

W latach 2015 i 2016 Związek wziął udział w „Dniach Otwartych Funduszy Europejskich” organizowanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego. W trakcie obchodów w maju 2015 r. uczestnikom akcji zaprezentowano Projekt poprzez organizację wystawy plenerowej na terenie Fortu XI Duńkowiczki a także poprzez udostępnienie innych obiektów w ciekawy sposób (ekspozycje tematyczne, wystawy, lekcje plenerowe).

W dniu 4 lutego 2016 r. Związek zgłosił zrealizowany Projekt do ogólnopolskiego konkursu na „Zabytek Zadbany”, który corocznie jest organizowany przez Narodowy Instytut Dziedzictwa Narodowego.

W dniu 15 lutego 2016 r. Związek podpisał umowę na produkcję filmu promującego Twierdzę Przemyśl po zakończeniu realizacji inwestycji. Film w trzech wersjach językowych jest prezentowany w punktach informacji turystycznej, na terenie Bramy Sanockiej Dolnej, w „Forcie Przemyśl”, Muzeum Twierdzy Przemyśl, w Pałacu Humnickich w Birczy, a także na kanale internetowym You Tube.

We wrześniu 2016 r. w fortach objętych Projektem został nakręcony jeden z odcinków programu telewizyjnego „Tajna Historia XX w.”. Program został wyemitowany w dniu 5 grudnia 2016 r. przez Telewizję Polsat.

W listopadzie 2016 r. Związek zorganizował piątą akcję pn. „1 LISTOPAD, zapal znicz poległym w Wielkiej Wojnie 1914-1918”. W czasie tej akcji promowane były cmentarze wojenne z okresu I wojny światowej, w tym cmentarz wojenny w Brylińcach oraz cmentarze zlokalizowane na terenie gminy Stubno.

Związek współpracuje również z Polskim Radiem w Rzeszowie. Od początku powstania Związku w okresie wakacyjnym na terenie fortów nagrywane są audycje radiowe w ramach produkcji „Radio Biwak”. Ponadto nagrywane były audycje z różnych akcji, w których promowany był zrealizowany Projekt, w tym kurs dla konserwatorów zabytków i urzędników państwowych odpowiedzialnych za ochronę dziedzictwa kulturowego z Białorusi, Litwy, Ukrainy i Mołdawii, który zorganizował Narodowy Instytut Dziedzictwa.

(dowód: akta kontroli, str. 492-504, 1010-1054)

2.2.

Z wyjaśnień złożonych przez Przewodniczącego wynika, że na etapie wyboru Projektu oraz w trakcie jego realizacji Związek współpracował z innymi podmiotami realizującymi zadania w zakresie turystyki oraz skorzystał ze wszystkich propozycji współpracy.

Przed przystąpieniem do realizacji Projektu w dniu 5 października 2009 r. i 30 września 2009 r. Związek zorganizował spotkanie konsultacyjne dzierżawców i opiekunów architektury militarnej z Przemyśla i okolic. W trakcie spotkania została przedstawiona koncepcja Projektu oraz omówiono formy współpracy pomiędzy Związkiem a stowarzyszeniami i osobami zajmującymi się zabytkami militarnymi i prowadzącymi działalność z zakresu turystyki.

W 2010 r. Związek powołał Radę Konsultacyjno – Naukową, do zadań której należało m. in. opiniowanie wszelkich dokumentów, w tym inwentaryzacyjnych, programowych, konserwatorskich, planistycznych, projektowych i wykonawczych w zakresie ochrony i zagospodarowania terenów i obiektów objętych Projektem. W skład Rady wchodziły 23 osoby, w tym przedstawiciele nauki (architekci specjaliści w dziedzinie ochrony krajobrazu, architektury obronnej i turystyki kulturowej, archeolodzy, geograf specjalista w dziedzinie udostępniania turystyki zespołów zabytkowych, historycy - specjaliści w dziedzinie cmentarzy i znawcy historii z okresu I wojny światowej), konserwatorzy dzieł sztuki, przedstawiciele Muzeum Narodowego Ziemi Przemyskiej, Podkarpacki Konserwator Zabytków,

przedstawiciele Urzędu Miasta w Przemyślu, Archiwum Państwowego w Przemyślu i Nadleśnictwa Krasiczyń.

Ścisłą współpracę prowadzono także z partnerami Projektu, w tym szczególnie z samorządami gmin tworzących Związek poprzez zespoły gminne i zadaniowe.

W celu upowszechnienia efektów Projektu prowadzono również współpracę z innymi podmiotami realizującymi zadania w zakresie turystyki i tak:

- W 2009 r. Związek podjął współpracę z Klubem Vojenskej Historie Beskydy ze Słowacji, w ramach realizowanego przez niego projektu pt. „Współpraca Polsko - Słowacka w promocji kulturowego dziedzictwa militarnego”. Wynikiem współpracy była wspólna organizacja Biesiady Fortecznej na Forcie VIII Łętownia, połączonej z sympozjum i wystawą prezentującą dziedzictwo militarne.
- W 2009 r., wspólnie z Muzeum Narodowym Ziemi Przemyskiej, zorganizowano dwudniową imprezę w ramach Europejskich Dni Dziedzictwa a w 2011 r. wystawę „Twierdza Przemyśl”.
- Wspólnie z Polskim Towarzystwem Turystyczno-Krajoznawczym organizowano i współfinansowano rajdy turystyczne oraz prace w zakresie odnowienia szlaku turystyczno - fortecznego.
- W 2010 r. nawiązano współpracę z Memorial de Verdun, w wyniku której w dniach 24-25 sierpnia 2010 r. przedstawiciel Związku złożył oficjalną wizytę w Muzeum Historycznym Twierdzy Verdun celem nawiązania kontaktów partnerskich. W dniach 11-13 października 2010 r. Twierdzę Przemyśl odwiedził dyrektor Memorial de Verdun. W trakcie wizyty omawiane były szczegóły współpracy kulturalnej i stowarzyszeniowej miast fortecznych Przemyśl, Verdun, Udine.
- W dniu 15 maja 2014 r. gościem Związku był przedstawiciel Military Historical Center, odpowiadający za turystykę w ramach projektu Wielka Wojna prowadzonego przez to stowarzyszenie. W trakcie wizyty omawiano zagadnienia dotyczące wzajemnej współpracy, udostępniania obiektów turystycznych we Włoszech oraz finansowania projektów z dotacji europejskich. Przedstawiciele ww. stowarzyszenia wzięli również udział w obchodach setnej rocznicy walk o Twierdzę Przemyśl w dniach 18-20 lipca 2014 r.
- Związek współpracował również z Wydziałem Promocji Urzędu Miasta w Przemyślu przy organizacji różnego rodzaju imprez, wystaw, konferencji i szkoleń dla branży turystycznej.

W opinii Związku podejmowanie wspólnych działań przez podmioty funkcjonujące na danym obszarze przyczynia się do rozwoju turystyki. Przykładem może być utworzenie Klastra Turystycznego w Przemyślu. Skupienie różnych podmiotów zaangażowanych w przygotowanie, oferowanie i realizowanie usług oraz produktów turystycznych jest jednym z najlepszych sposobów na wykorzystanie i wzmocnienie turystycznego potencjału regionu.

(dowód: akta kontroli, str. 492-504, 1055-1104)

W informacji dotyczącej współpracy mającej na celu upowszechnienia efektów Projektu Zastępca Prezydenta Miasta Przemyśla Pan Grzegorz Hayder podał m. in., że: od początku realizacji Projektu Miasto Przemyśl aktywnie współpracuje ze Związkiem w zakresie promocji przemyskich fortyfikacji oraz efektów Projektu. W ciągu kilku lat współpracy Prezydent Miasta Przemyśla a jednocześnie Przewodniczący Związku wielokrotnie promował Projekt poprzez uczestnictwo w spotkaniach krajowych i międzynarodowych, programach telewizyjnych, radiowych i w prasie. Wspólnie ze Związkiem Miasto organizowało obchody setnej rocznicy wybuchu I wojny światowej, które ściągnęły do Przemyśla dużą ilość osób z Polski i z zagranicy. W trakcie obchodów promowane były zabytki forteczne i realizowany Projekt. Miasto Przemyśl

podpisało wspólnie ze Związkiem dwie umowy na przeprowadzenie kampanii reklamowej w Radiu ZET²⁸ oraz na realizację widowiska plenerowego z okazji wybuchu I wojny światowej²⁹. Związek współpracuje z Miastem Przemyślem w zakresie funkcjonowania punktu informacji turystycznej w Bramie Sanockiej Dolnej, organizacji „Dni Otwartych Funduszy Europejskich” oraz innych imprez. Współpraca Związku i Gminy Miejskiej Przemyśl prowadzona jest w sposób ciągły i często ma charakter bieżących działań, które nie są dokumentowane umowami lub pismami. Związek wielokrotnie uczestniczył w spotkaniach roboczych z pracownikami Wydziału zajmującego się promocją turystyki, dotyczących wypromowania trasy fortecznej biegnącej od Bramy Sanockiej Dolnej do Bramy na Zniesieniu, a także przygotowania oferty turystycznej i materiałów promocyjnych dostępnych w punktach informacji turystycznej.

(dowód: akta kontroli, str. 1105-1120)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że na etapie wyboru oraz w trakcie realizacji Projektu Związek współpracował z innymi podmiotami realizującymi zadania w zakresie turystyki oraz skorzystał z licznych propozycji współpracy. Zdaniem NIK, za dobrą praktykę należy uznać powołanie Rady Konsultacyjnej zajmującej się opiniowaniem wszelkiej dokumentacji dotyczącej Projektu, w skład której wchodzi m. in. naukowcy z dziedzin związanych z realizowanymi zadaniami.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli należy zintensyfikować działania mające na celu większe wykorzystanie potencjału Projektu. Mogłoby to nastąpić m. in. poprzez odpowiednią promocję i współpracę w szczególności z Gminami: Krzywczą, Krasiczyn i Birczą, które - w przekazanych NIK informacjach - nie wskazały korzyści z realizacji Projektu. Szersze wykorzystanie efektów Projektu powinno pozwolić również na zwiększenie ich oddziaływania na rozwój turystyki i ożywienie gospodarcze. Oddziaływanie to obecnie jest jeszcze ograniczone, co potwierdzają dane GUS, z których wynika m. in., że liczba obiektów noclegowych i miejsc noclegowych w Przemyślu (jednym z największych beneficjentów Projektu) uległa zmniejszeniu.

Z uwagi na wyjątkowość zrealizowanego Projektu, poniesione nakłady i jego wpływ na spójną ofertę turystyczną Podkarpacia, zasadnym byłoby także podejmowanie dalszych działań mających na celu jego kontynuację.

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 Kontroli³⁰, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

1. likwidację barier infrastrukturalnych w postaci braku odpowiedniej informacji turystycznej;
2. poprawę dostępności wszystkich obiektów objętych Projektem;
3. osiągnięcie zakładanego w wyniku realizacji Projektu wskaźnika utworzenia nowych etatów, poprzez odpowiednie zagospodarowanie Dworu w Babicach.

²⁸ Umowa z 17 czerwca 2014 r.

²⁹ Umowa z dnia 20 maja 2014 r.

³⁰ Dz. U. 2017 r., poz. 524.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Trzebownik, dnia marca 2017 r.

Kontroler
Marek Wójtowicz
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis