



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO-4110-001-02/2014

R/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

R/14/001 – Digitalizacja dóbr kultury w Polsce

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Kontrolerzy

1. Teresa Małgorzata Zębala, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 1044,
2. Kamil Tomaszewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89186 z dnia 12 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Narodowy Instytut Dziedzictwa w Warszawie, ul. Mikołaja Kopernika 36/40
00-924 Warszawa, (dalej: NID lub Instytut)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Dr hab. inż. Małgorzata Rozbicka, Dyrektor Instytutu (zajmuje stanowisko od dnia 1 sierpnia 2013 r., poprzednio w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 lipca 2013 r. stanowisko Dyrektora Instytutu zajmowała Paulina Florjanowicz)

(dowód: akta kontroli str. 3-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Narodowego Instytutu Dziedzictwa w zakresie digitalizacji dóbr kultury w latach 2011 – 2014 (do czasu zakończenia kontroli).

Narodowy Instytut Dziedzictwa ustalił kryteria doboru obiektów do digitalizacji, wyodrębnił grupy obiektów podlegających digitalizacji w pierwszej kolejności, zweryfikował łącznie 85,4% obiektów nieruchomych i archeologicznych wpisanych do rejestru zabytków oraz zdigitalizował wszystkie decyzje administracyjne dotyczące wpisu do rejestru zabytków, utworzył repozytorium informacji o zabytkach do opublikowania w Internecie. Równolegle Instytut zbudował geoprzestrzenną bazę danych o zabytkach zawierającą dokładną lokalizację każdego zabytku oraz określenie dokładnych granic jego ochrony prawnej. Instytut zdigitalizował i przeniósł na bezpieczne nośniki dane o 90.213 obiektach przestrzennych. Instytut prowadził monitoring stanu zachowania i ocenę wartości zasobu dziedzictwa narodowego, a także prawidłowo pełnił funkcję Centrum Kompetencji w ramach wieloletniego programu Kultura+². NIK wskazuje jednak na fakt, iż Instytut nie opracował Katalogu Dobrych Praktyk i Standardów Digitalizacji w formie jednolitego dokumentu. Podkreślając fakt wytworzenia geoprzestrzennej bazy danych o zabytkach, Instytut osiągnął niewielki postęp w procesie digitalizacji pełnych informacji o zabytkach. Instytut zdigitalizował i przeniósł na bezpieczne nośniki 2.628 kompletów informacji o zabytkach, co stanowi zaledwie 3,2% liczby zeskanowanych jednostkowych decyzji administracyjnych o wpisie zabytków do rejestru.

Narodowy Instytut Dziedzictwa zbudował infrastrukturę techniczną dla zasobów cyfrowych, zabezpieczającą bieżące potrzeby digitalizacji, zorganizował pracownie digitalizacyjne,

¹ 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.

² Program Wieloletni Kultura+ ustanowiony uchwałą Nr 176/2010 Rady Ministrów z dnia 12 października 2010 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego Kultura+, zmieniony został uchwałą Nr 238/2011 Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2011 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego Kultura+, zmieniony uchwałą Nr 213/2012 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2012 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego Kultura+, zmieniony uchwałą Nr 173/2013 Rady Ministrów z dnia 8 października 2013 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego Kultura+.

stworzył profesjonalne repozytorium cyfrowe. Kwalifikacje zawodowe pracowników Instytutu, którym powierzono obowiązki realizacji zadań z zakresu digitalizacji dóbr kultury, zapewniały prawidłowe wykonanie tych zadań. NIK zauważa, że Instytut nie wyodrębniał kosztów upowszechniania zdigitalizowanych zbiorów z kosztów poszczególnych przedsięwzięć.

Narodowy Instytut Dziedzictwa upowszechniał zdigitalizowane informacje o zabytkach na ogólnodostępnych portalach i w aplikacji na urządzenia mobilne. Jednakże wykazał się małą aktywnością w działaniach promocyjnych mających na celu zwiększenie społecznej świadomości o możliwościach korzystania ze zdigitalizowanych zasobów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Efekty procesu digitalizacji zasobów kultury poprzez przeniesienie ich na trwałe nośniki

Opis stanu
faktycznego

NID³ realizuje zadania w zakresie zrównoważonej ochrony dziedzictwa kulturowego Polski w celu jego zachowania dla przyszłych pokoleń poprzez: gromadzenie i upowszechnianie wiedzy o dziedzictwie; wyznaczanie i upowszechnianie standardów ochrony i konserwacji zabytków; kształtowanie świadomości społecznej w zakresie wartości i zachowania dziedzictwa kulturowego (§ 3 statutu Instytutu⁴). Od 2009 r. na mocy decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Minister KiDN) zadania digitalizacyjne w zakresie zabytków i muzealiów powierzone zostały Krajowemu Ośrodkowi Badań i Dokumentacji Zabytków (dalej: KOBiDZ). Dla wsparcia procesu digitalizacji uchwałą Nr 176/2010 Rady Ministrów z dnia 12 października 2010 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Kultura+” ustanowiono program wieloletni Kultura+, w ramach którego realizowany jest Priorytet „Digitalizacja”. Funkcja Centrum Kompetencji w zakresie digitalizacji zabytków i muzealiów powierzona została KOBiDZ. Zadania wynikające z ww. uchwały, przewidziane dla KOBiDZ, od 1 stycznia 2011 r. realizuje Narodowy Instytut Dziedzictwa⁵. Od 1 stycznia 2013 r. zadania digitalizacyjne w zakresie muzealiów prowadzi Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, a w zakresie zabytków NID.

(dowód: akta kontroli str. 10)

Zgodnie z art. 3 pkt 7 lit. c ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej⁶, Minister KiDN jest organem wiodącym odpowiedzialnym za dane przestrzenne⁷. Zabytkiem nieruchomym w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami są także zabytki archeologiczne. W zakres obiektów podlegających digitalizacji wchodzi zabytki nieruchome oraz archeologiczne, czyli zabytki wpisane do rejestru zabytków prowadzonego na podstawie rozporządzenia Ministra KiDN z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem⁸:

W zakresie zabytków nieruchomych i archeologicznych KOBiDZ w trakcie spotkań roboczych przyjął następujące kryteria doboru obiektów do digitalizacji:

³ Nazwa Narodowego Instytutu Dziedzictwa ustalona przez § 1 zarządzenia Nr 32 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków (Dz. Urz. MKiDN Nr 6, poz. 58 ze zm.) z dniem 1 stycznia 2011 r.

⁴ Nadanego zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 stycznia 2014 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa. Wcześniej, w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 23 stycznia 2014 r., obowiązywał statut nadany zarządzeniem Nr 32 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków.

⁵ Na mocy zarządzenia nr 32 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków.

⁶ Dz.U. Nr 76, poz. 489 ze zm.

⁷ Dane przestrzenne to informacje, o których mowa w rozdziale 1 pkt 9 załącznika do ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, w części dotyczącej zabytków nieruchomych w rozumieniu ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.).

⁸ Dz.U. Nr 113, poz. 661.

- wykonalność – w perspektywie czasowej określonej w dyrektywie 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE)⁹ (dalej: Dyrektywa INSPIRE),
- analiza specyfikacji technicznej dotycząca Dyrektywy INSPIRE.

Na tej podstawie wyodrębniono trzy grupy obiektów podlegających digitalizacji w pierwszej kolejności:

- 1) pomniki historii¹⁰,
- 2) obiekty wpisane na listę światowego dziedzictwa UNESCO,
- 3) zabytki nieruchome i archeologiczne wpisane do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 307-309)

Zakres obiektów do zdigitalizowania oznaczonych jako część „A” i „C” rejestru zabytków – zabytki nieruchome i archeologiczne był w kontrolowanym okresie zmienny. Wpisy do rejestru jak i wykreślenia z niego są dokonywane przez wojewódzkich konserwatorów zabytków w każdym czasie, uwzględniając stan prawny i faktyczny obiektów. Instytut w oparciu o swoje Oddziały Terenowe¹¹ podjął działania weryfikujące zawartość tych dwóch części rejestru zabytków. W wyniku tych działań, według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. zweryfikowano:

- 56.882 obiektów spośród 62.094¹² wpisanych w części „A” rejestru zabytków nieruchomych, co stanowi 91,6% zasobów,
- 2.657 obiektów spośród 7637 wpisanych w części „C” rejestru zabytków archeologicznych, co stanowi 35% tego zbioru.

Proces weryfikacji pozwolił na ocenę wartości oraz ustalenie, czy dane zabytki umieszczone w dwóch częściach rejestru zabytków rzeczywiście istnieją i czy można je uznać za zagrożone. Ponadto w jego wyniku zdigitalizowano zweryfikowane decyzje administracyjne, dotyczące wpisu zabytków do rejestru. W latach 2011 – 2014 (do dnia 10 czerwca) zdigitalizowano 82.228 decyzji administracyjnych uznających obiekt jako zabytkowy, w tym:

- w 2011 r. nie zeskanowano żadnej decyzji administracyjnej,
- w 2012 r. zeskanowano 17.167 decyzji administracyjnych,
- w 2013 r. zeskanowano 60.941 decyzji administracyjnych,
- w 2014 r. (do dnia 10 czerwca) zeskanowano 4.120 decyzji administracyjnych.

W ślad za digitalizacją decyzji administracyjnych dotyczących zabytków, NID digitalizował dane o zabytkach tworząc repozytorium informacji do opublikowania w Internecie. Repozytorium składało się z opisów zabytków, ich zdjęć, a w przypadku 43 zabytków (na dzień 10 czerwca 2014 r.) animacji zawierających modele trójwymiarowe, umożliwiające obrót brył. Liczba kompletów takich informacji w wersji cyfrowej na temat zabytków¹³, przeniesionych na bezpieczne nośniki w kontrolowanym okresie wynosiła: w 2011 r. – 0, w 2012 r. – 2.298, 2013 r. – 10, w 2014 r. (do dnia 10 czerwca) – 320.

Równolegle NID realizuje zadania wynikające z przepisów ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej w zakresie upubliczniania cyfrowej informacji. W tym celu Instytut

⁹ Dz. Urz. UE z dnia 25 kwietnia 2007 r., seria L, Nr 108, poz. 1.

¹⁰ Jest to forma ochrony zabytków, o której mowa w art. 7 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dokonywana rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków w stosunku do obiektów będących zabytkami nieruchomymi bądź parkami kulturowymi o szczególnej wartości.

¹¹ NID posiada 16 Oddziałów Terenowych na terenie poszczególnych województw.

¹² Wg stanu rejestru na moment rozpoczęcia prac weryfikacyjnych.

¹³ Komplet informacji w wersji cyfrowej o zabytku oznacza zeskanowaną decyzję administracyjną o wpisie zabytku do rejestru zabytków oraz w zależności od zabytku: opis, zdjęcia i model bryły umożliwiające obracanie modelu zabytku.

wykonuje interaktywną mapę Polski w formie tzw. geportalu ze zlokalizowanymi zabytkami. Mapa ta umożliwia oglądanie zabytków z góry, zbliżanie i oddalanie obrazu, wyznaczanie ich dokładnego położenia geograficznego. Geoportal pokazuje przede wszystkim obrys dokładnych granic ochrony prawnej zabytków. W ramach tej działalności NID zdigitalizował i przeniósł na bezpieczne nośniki: w 2011 r. 0 obiektów, w 2012 r. 134 obiekty, a w 2013 r. 90.214 obiektów. W 2014 r. (do dnia 10 czerwca) w wyniku weryfikacji odjęto z tego zbioru 32 obiekty. Weryfikacja wykazała, że mimo wpisów w rejestrze zabytków faktycznie uległy one zniszczeniu. Łącznie w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 10 czerwca 2014 r. zdigitalizowano i przeniesiono na bezpieczne nośniki dane o 90.316 obiektach przestrzennych.

(dowód: akta kontroli str. 328-330, 391)

W odpowiedzi na pismną prośbę dyrektora NID z dnia 21 stycznia 2014 r. Oddziały Terenowe Instytutu dokonały do dnia 14 lutego 2014 r. przeglądu zabytków nieruchomych i archeologicznych, tworząc listę obiektów do digitalizacji i upowszechnienia na portalu e - Zabytek w pierwszej kolejności. Z przygotowanego przez Oddziały Terenowe NID katalogu zabytków w latach 2014 - 2015 planuje się upowszechnić 8.000 zabytków, w tym: w 2014 r. - 2.000 zabytków, w 2015 r. - 6.000 zabytków.

Doboru obiektów dokonano w taki sposób, aby uwzględnić 10% zasobów z każdego województwa i zdigitalizować najbardziej cenne oraz reprezentatywne dla danego regionu zabytki.

(dowód: akta kontroli str. 310, 366-367)

Działania w zakresie digitalizacji zasobów kultury (w obszarze projektowania i wdrażania systemów informatycznych do pozyskiwania, zarządzania i publikacji danych, utrzymania infrastruktury w zakresie opieki nad serwerami w NID oraz pracami nad digitalizacją) realizowane były przez pracowników Instytutu oraz zlecane innym podmiotom zewnętrznym. Pracownicy zatrudnieni w Dziale Dokumentacji i Baz Danych o Zabytkach realizowali m.in. zadania przypisane Centrum Kompetencji w obszarze digitalizacji zabytków w ramach programu wieloletniego Kultura +.

W latach 2011 - 2013 Instytut zlecił do wykonania innym jednostkom zadania w zakresie digitalizacji zasobów kultury na łączną kwotę 4.154,1 tys. zł, w tym:

- w 2011 r. – na kwotę 1.235,0 tys. zł, stanowiącą 5,0% kosztów ogółem Instytutu (m.in. wykonanie repozytorium cyfrowego plików multimedialnych CARARE – 65,8 tys. zł, dostawa oprogramowania i systemów informatycznych wraz ze szkoleniem pracowników NID – 585,9 tys. zł, dostawa skanera laserowego 3D do rejestracji trójwymiarowych i oprogramowania wraz ze szkoleniem – 173,6 tys. zł, dostawa GPS i oprogramowania wraz ze szkoleniem - 130,7 tys. zł, modernizacja serwera IBM- 36,9 tys. zł);
- w 2012 r. – na kwotę 421,1 tys. zł, stanowiącą 1,7% kosztów ogółem Instytutu (m.in. zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania – 237,9 tys. zł, opracowanie dokumentacji modelu pojęciowego INSPIRE, dokumentacji systemu informatycznego do pozyskiwania danych o zabytkach w ramach projektu CARARE i in. – 54,5 tys. zł, wykonanie polskiej strony internetowej e-zabytek - 22,5 tys. zł);
- w 2013 r. - na kwotę 2.498,0 zł, stanowiącą 9,8% kosztów ogółem Instytutu (m.in. usługa digitalizacji w zakresie skanowania dokumentacji rejestrowej i utworzenia bazy obiektów przestrzennych – 1.852,3 tys. zł, usługa asysty technicznej w zakresie oprogramowania będącego w dyspozycji NID wraz z rozwojem aplikacji – 131,4 tys. zł, baza danych Oracle z asystą techniczną - 41,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 311, 320, 325-326)

Strategia zrównoważonej rozbudowy systemów informatycznych NID w zakresie repozytoriów cyfrowych przechowujących digitalizowany materiał zakłada wydłużanie okresu przechowywania kopii zapasowych oraz kopii migawkowych. Zadania realizowane w programie INSPIRE oraz programie wieloletnim Kultura + nakierowane są na cel strategiczny, jakim jest digitalizacja i publikacja danych dotyczących zabytków. Procedury zastosowane w projekcie koncentrują się na zagadnieniach publikacyjnych, a w zakresie archiwizacji dotyczą wykonywania kopii zapasowych danych na potrzeby bezpieczeństwa i utrzymania systemu publikacji danych. W ocenie dr hab. inż. Małgorzaty Rozbickiej, dyrektora Instytutu: *pomimo iż dane przechowywane są na nośnikach uznanych za bezpieczne (macierze, taśmy LTO) nie można mówić tutaj o pełnym systemie archiwizacji, ani o ilości obiektów przeniesionych na nośniki bezpieczne w takim systemie.*

Środki finansowe przewidziane na digitalizację dóbr kultury zapewnione są dla Instytutu do końca 2015 r. W dalszej perspektywie czasowej Instytut nie posiada zabezpieczenia finansowego na utrzymanie, rozwój, konserwację systemów informatycznych, a także na procesy związane z aktualizacją i dalszym rozwojem baz danych.

W ocenie dr hab. inż. Małgorzaty Rozbickiej dyrektora Instytutu: *proces digitalizacji opóźnia przede wszystkim brak uregulowań prawnych związanych z tworzeniem infrastruktury informacji przestrzennej na poziomie przepisów o zabytkach i opiece nad zabytkami, w szczególności w obszarze:*

- a) *braku definicji rejestru w formie cyfrowej (obecnie zgodnie z przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz aktami wykonawczymi do ustawy rejestr zabytków prowadzony jest w formie ksiąg analogowych);*
- b) *braku wskazania NID jako organu prowadzącego repozytorium. Brak szczegółowych zapisów definiującej sposób w jakie dane z rejestru prowadzonego przez Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków powinny zasilać system informatyczny NID;*
- c) *braku zdefiniowania częstotliwości aktualizacji danych;*
- d) *braku zdefiniowania ograniczeń, jakie powinny obowiązywać w zakresie dostępu do danych cyfrowych (np. stanowiska archeologiczne);*
- e) *braku określenia, czy dane (lub też ich część) mogą być udostępniane odpłatnie.*

(dowód: akta kontroli str. 311-313, 318)

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 4 i 5 statutu NID do zadań Instytutu należy monitorowanie stanu zachowania i ocena wartości zasobu dziedzictwa oraz monitorowanie i analizowanie zagrożeń dla dziedzictwa i wypracowywanie metod przeciwdziałania tym zagrożeniom, w tym w szczególności obiektów z Listy Światowego Dziedzictwa i uznanych za pomnik historii, a także obiektów szczególnie zagrożonych. Zadania te Instytut realizował poprzez:

- weryfikację rejestru zabytków – polegającej na analizie stanu zachowania zabytków nieruchomych i archeologicznych na terenie całego kraju, poprzedzonej lustracją terenową każdego obiektu wpisanego do rejestru (wyniki weryfikacji rejestru zabytków zawarte są na str. 4-5 wystąpienia pokontrolnego);
- monitoring obiektów uznanych za pomnik historii, przy czym kontrola tych obiektów pozostaje nadal w kompetencjach organów administracji rządowej. W ramach monitoringu Instytut gromadzi o nich wiedzę i dokumentację, zbiera informacje o stanie ich zachowania, zagrożeniach i najpilniejszych potrzebach. Monitoring stanu zachowania 48 pomników historii wykonany został na zlecenie Kancelarii Prezydenta w 2011 r. i polegał na wypełnieniu ankiety zawierającej informacje na temat stanu zachowania, najpilniejszych postulatów konserwatorskich, zagrożeń, zabezpieczeń, źródeł finansowania prac remontowo-konserwatorskich oraz działalności edukacyjno-kulturalnej, promocyjnej i turystycznej związanej z pomnikiem historii. W latach 2011-2013 przeprowadzono m.in. lustrację meczetów w Bohonikach i Kruszyńianach, zespole farnym w Nysie, zespołach

staromiejskich Paczkowa, Chełmna, Torunia, Warszawy i Wrocławia, zespole klasztornym w Leżajsku i Żaganiu, osadzie fabrycznej w Żyrardowie;

- monitoring miejsc światowego dziedzictwa – wynika ze zobowiązań związanych z realizacją Konwencji światowego dziedzictwa UNESCO¹⁴. Prowadzony jest cyklicznie, co sześć lat, w formie okresowego sprawozdania z realizacji Konwencji, które przedkłada się Centrum Światowego Dziedzictwa w Paryżu. Obecnie trwa II cykl sprawozdawczy – termin składania sprawozdań upływa 31 lipca 2014 roku. NID jest koordynatorem realizacji tego zadania w Polsce z ramienia Ministra KiDN. Bieżący monitoring prowadzony jest w miarę potrzeb i związany jest z planowanymi lub prowadzonymi pracami inwestycyjnymi oraz kontrolą stanu zachowania tych miejsc.

W celu opracowania instrukcji i schematu działania monitoringu zabytków będących pomnikami historii i miejscami światowego dziedzictwa UNESCO dyrektor NID zarządzeniem z dnia 7 maja 2013 r., powołał Zespół ds. monitoringu zabytków. Zespół zrealizował I etap prac związany z opracowaniem diagnozy na temat potrzeb monitoringu zabytków w systemie ochrony zabytków;

- stały monitoring oraz ocenę wartości zabytków w trakcie opracowywania opinii i ekspertyz na rzecz organów administracji publicznej. W latach 2011-2013 Instytut przygotował ogółem 1.828 opinii, w tym: 437 dla Generalnego Konserwatora Zabytków, 565 dla wojewódzkich konserwatorów zabytków i 146 dla samorządowych organów konserwatorskich dotyczących zabytków nieruchomych oraz 680 opinii dotyczących zabytków archeologicznych. Opinie poprzedzone były każdorazowo lustracją terenową i oględzinami obiektu dotyczyły oceny jego wartości, stanu zachowania, w związku z prowadzonym postępowaniem o skreślenie z rejestru zabytków oraz wpływu prowadzonych prac inwestycyjnych na zachowanie jego wartości zabytkowych.

(dowód: akta kontroli str. 313-317)

Instytut pełniąc funkcję Centrum Kompetencji w zakresie digitalizacji zabytków sporządził plan działania na lata 2012 - 2015 w zakresie digitalizacji. Plan przewidywał dwa kierunki działań digitalizacyjnych:

- 1) wprowadzenie do baz danych i repozytoriów cyfrowych danych o zabytkach nieruchomych i archeologicznych,
- 2) tworzenie obiektów cyfrowych i ich (modeli 3D, fotografii cyfrowych, skanów decyzyj o wpisaniu zabytków do rejestru).

W ramach wyróżnionych kierunków działań Instytut zaplanował:

- w 2012 r.: zdigitalizowanie 40.000 zabytków wpisanych do rejestru poprzez wprowadzenie ich do geoprzestrzennej bazy danych o zabytkach, wykonanie 15 modeli 3D, wprowadzenie do repozytorium 536 zdjęć zabytków,
- w 2013 r.: zdigitalizowanie 35.000 zabytków wpisanych do rejestru poprzez wprowadzenie ich do geoprzestrzennej bazy danych o zabytkach, wykonanie 15 modeli 3D, wprowadzenie do repozytorium 5.000 zdjęć zabytków,
- w 2014 r. zdigitalizowanie 10.000 zabytków wpisanych do rejestru poprzez wprowadzenie ich do geoprzestrzennej bazy danych o zabytkach, wykonanie 15 modeli 3D oraz wprowadzenie do repozytorium 5.000 zdjęć zabytków.

W latach 2012 – 2014 (do 10 czerwca) Instytut wprowadził do geoprzestrzennej bazy dane o 90.213 zabytkach, wykonał 43 modele 3D. Do końca 2013 r. Instytut wprowadził do repozytorium 2.273 zdjęcia.

¹⁴ Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz. U. z 1976 r. Nr 32. poz. 190).

(dowód: akta kontroli str. 114-116, 122-123, 389)

Pełniąc funkcję Centrum Kompetencji Instytut w ramach programu wieloletniego Kultura+ podjął w latach 2011 – 2013 łącznie 75 działań. Były to działania w zakresie:

- 1) wdrażania zmian technologicznych dotyczących digitalizacji i przechowywania danych cyfrowych - 14 działań (w 2011 r. – cztery, w 2012 r. – dziewięć, w 2013 r. – jedno),
- 2) koordynacji procesu gromadzenia i przechowywania danych cyfrowych – 14 działań (w 2011 r. – trzy, w 2012 r. – 11),
- 3) edukacji służb konserwatorskich – 15 działań (w 2011r. – cztery, w 2012 r. – cztery, w 2013 r. – siedem),
- 4) udostępnienia zdigitalizowanych zasobów – 16 działań (w 2011r. – dwa, w 2012 r. - dziewięć, w 2013 r. – pięć),
- 5) promocji zasobów cyfrowych – pięć działań (w 2011 r. – trzy, w 2012 r. – dwa),
- 6) inne działania – 11 działań (m.in.: tworzenie katalogu dobrych praktyk, wytycznych do digitalizacji, wykonywanie prac dokumentacyjnych metodami cyfrowymi).

Zgodnie z zarządzeniem nr 2/2014 Dyrektora NID z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego NID zadania Centrum Kompetencji w ramach WPR Kultura + przypisane zostały do zakresu działania Działu Dokumentacji i Baz Danych o Zabytkach – Zespołu ds. Rozwoju i Wdrażania Technologii Informatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 15-28, 346-348)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W latach 2011-2014 (do dnia 10 czerwca) Instytut zdigitalizował i przeniósł na bezpieczne nośniki 2.628 kompletów informacji o zabytkach, co stanowi zaledwie 3,2% liczby zeskanowanych jednostkowych decyzji administracyjnych o wpisie zabytków do rejestru. Podkreślając fakt wytworzenia przez Instytut zasobu geoprzestrzennej bazy danych, NIK zwraca uwagę na potrzebę przyspieszenia procesu zdigitalizowania pełnych informacji o zabytkach celem ich zaprezentowania na portalu internetowym oraz w aplikacji na urządzenia mobilne.
2. Instytut nie posiada opracowanego w formie jednolitego dokumentu Katalogu Dobrych Praktyk i Standardów Digitalizacji. Założenia do uruchomienia projektu w zakresie utworzenia podręcznika dobrych praktyk w zakresie inwentaryzacji obiektów architektonicznych i archeologicznych metodami skaningu laserowego oraz fotogrametrii bliskiego zasięgu Instytut przewidział na lata 2014-2015.

Wymagane standardy w zakresie digitalizacji Instytut określił w instrukcjach wykonawczych dla wykonawcy wybranego w trybie przetargu nieograniczonego w zakresie digitalizacji (skanowania dokumentacji i pozyskiwania danych do geoprzestrzennej bazy danych o zabytkach), tj. w:

- instrukcji digitalizacji dokumentacji rejestrowej (wersja 1.0 z dnia 19 kwietnia 2013 r.),
- instrukcji operatorskiej – proces digitalizacji rejestru zabytków nieruchomych i archeologicznych (wersja 1.0 z dnia 19 kwietnia 2013 r.),
- specyfikacji modelu pojęciowego rejestru danych zabytków nieruchomych i archeologicznych, pomników historii oraz obiektów wpisanych na listę światowego dziedzictwa UNESCO,
- instrukcji procesu kontroli geoprzestrzennej bazy danych o zabytkach,

- uzgodnieniach z zamawiającym w zakresie realizacji procesu digitalizacji - dokument zbiorczy zawierający 72 zagadnień i rozstrzygnięć związanych z realizacją zamówienia,
- uzgodnieniach w zakresie informacji publikowanych w usłudze katalogowej MKiDN/NID – danych opisujących zasoby publikowane przez geoportal MKiDN/NID.

W ocenie NIK Instytut jako Centrum Kompetencji w zakresie digitalizacji zabytków powinien opracować na potrzeby realizacji programu wieloletniego Kultura + Katalog Dobrych Praktyk i Standardów Digitalizacji w obszarze swojego działania.

(dowód: akta kontroli str.313)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Narodowego Instytutu Dziedzictwa w obszarze efektów procesu digitalizacji zasobów kultury poprzez przeniesienie ich na trwałe nośniki.

Instytut ustalił kryteria doboru obiektów do digitalizacji, wyodrębnił grupy obiektów podlegających digitalizacji w pierwszej kolejności, zweryfikował łącznie 85,4% obiektów nieruchomych i archeologicznych wpisanych do rejestru zabytków oraz zdigitalizował wszystkie decyzje administracyjne dotyczące wpisu do rejestru zabytków, utworzył repozytorium informacji o zabytkach do opublikowania w Internecie.

Równolegle Instytut zbudował geoprzestrzenną bazę danych o zabytkach, zawierającą dokładną lokalizację każdego zabytku oraz określenie dokładnych granic jego ochrony prawnej. Instytut zdigitalizował i przeniósł na bezpieczne nośniki dane o 90.213 obiektach przestrzennych. Instytut prowadził monitoring stanu zachowania i ocenę wartości zasobu dziedzictwa narodowego oraz prawidłowo pełnił funkcję Centrum Kompetencji w ramach wieloletniego programu Kultura+.

Instytut nie opracował Katalogu Dobrych Praktyk i Standardów Digitalizacji w formie jednolitego dokumentu. Podkreślając fakt wytworzenia geoprzestrzennej bazy danych o zabytkach, Instytut osiągnął niewielki postęp w procesie digitalizacji pełnych informacji o zabytkach. Instytut zdigitalizował i przeniósł na bezpieczne nośniki 2.628 kompletów informacji o zabytkach, co stanowi zaledwie 3,2% liczby zeskanowanych jednostkowych decyzji administracyjnych o wpisie zabytków do rejestru.

2. Stan infrastruktury technicznej dla zasobów cyfrowych

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie NID użytkował cztery budynki w Warszawie, budynek w Grodzisku Mazowieckim (archiwum) oraz magazyn w Otwocku. Ponadto NID posiadał 16 Oddziałów Terenowych, z czego działalność jednego oddziału – w Kielcach była zawieszona. W dniu 1 kwietnia 2014 r. Oddział Terenowy w Kielcach otrzymał siedzibę i został ponownie uruchomiony. Siedziba główna Instytutu zajmuje trzy kondygnacje budynku przy ul. M. Kopernika 36/40 w Warszawie. Pomieszczenia głównej siedziby są przez Instytut wynajmowane. Powierzchnia i liczba pomieszczeń siedziby głównej NID uległa zwiększeniu od 2011 r. z 1367 m² i 40 pomieszczeń do 2050 m² i 86 pomieszczeń w 2013 r. w chwili zakończenia kontroli. Działalność związana z digitalizacją odbywała się w 13 pomieszczeniach w obiekcie przy ul. M. Kopernika w Warszawie. Pomieszczenia, przeznaczone do digitalizacji zabytków zajmują łącznie powierzchnię 191,82 m². Na tę powierzchnię składają się trzy pomieszczenia zajmowane przez pracowników Działu Dokumentacji i Baz Danych o Zabytkach, pokój kierownika Działu, sześć pokoi, wykorzystywanych przez pracowników firmy, której zlecono działania w ramach procesu digitalizacji oraz serwerownia i pracownia digitalizacyjna. W pracowni digitalizacyjnej znajdują się trzy stanowiska przeznaczone do skanowania dokumentów z informacjami o zabytkach. Komputery oraz sprzęt do skanowania są zabezpieczone w sposób uniemożliwiający wydostanie się danych poza sprzęt użytkowany w pracowni. W serwerowni umieszczone są cztery serwery służące do przetwarzania danych

o zdigitalizowanych obiektach. Informacje zawarte na serwerach służą do upowszechniania m. in. za pomocą portalu e-Zabytek¹⁵. Oddziały Terenowe Instytutu nie gromadzą danych o zdigitalizowanych obiektach, a wszystkie pozyskane informacje umieszczają na serwerach zlokalizowanych w głównej siedzibie NID.

(dowód: akta kontroli str. 286-287, 319, 401-402)

Kwalifikacje zawodowe pracowników Instytutu, którym powierzono obowiązki realizacji zadań z zakresu digitalizacji dóbr kultury zapewniały prawidłowe wykonanie tych zadań. W latach 2011 – 2013 ogólna liczba osób zatrudnionych w Instytucie, według stanu na dzień 31 grudnia, wynosiła odpowiednio: 227, 224 i 224 pracowników, w tym pracowników merytorycznych 184, 183 i 184, co stanowiło 81-82% ogółu zatrudnionych. Zadania z zakresu digitalizacji i upowszechniania zasobów cyfrowych realizowało w 2011 r. siedem osób oraz po dziewięciu pracowników w latach 2012 - 2013 r. tj. 4-5% pracowników merytorycznych Instytutu, którym realizację tych zadań wpisano w zakres obowiązków. Wszyscy posiadali specjalistyczne kwalifikacje zawodowe, w tym: w dziedzinie geodezji i kartografii (sześciu pracowników), archeologii, architektury krajobrazu, geografii (trzech pracowników). Poza tym do prac związanych z digitalizacją i upowszechnieniem dóbr kultury włączani byli pracownicy merytoryczni komórek organizacyjnych Instytutu i Oddziałów Terenowych.

Spośród zatrudnionych w Instytucie pracowników merytorycznych zadania z zakresu współpracy międzynarodowej, w tym służących upowszechnianiu poza granicami kraju wiedzy o dziedzictwie kulturowym, realizowało w 2011 r. - 31, w 2012 r.- 37 i w 2013 r. - 30 pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 320-322)

Potrzeby w zakresie digitalizacji dóbr kultury (zabytków) w tym budowy infrastruktury technicznej niezbędne do zapewnienia digitalizacji dóbr kultury w latach objętych kontrolą, Instytut określał we wstępnych projektach wydatków sporządzanych corocznie w ramach prac nad projektem budżetu Instytutu. W celu określania poziomu prognozowanych kosztów Instytut bazował na ocenie bieżącej sytuacji oraz doświadczeniach roku poprzedniego. Głównym założeniem było zapewnienie realizacji zaplanowanych działań z uwzględnieniem perspektyw określonych w celach strategicznych Instytutu. W kalkulacjach kosztów poszczególnych działań w ramach digitalizacji, w tym: funkcjonowania Centrum Kompetencji w ramach WPR Kultura+, Priorytetu „Digitalizacja”, wdrażania Dyrektywy INSPIRE, Projektu CARARE¹⁶ uwzględniano koszty niezbędne do realizacji tych działań, z wyłączeniem podatku od towarów i usług (VAT), w wysokości której przysługuje Instytutowi prawo do jego zwrotu lub rozliczenia w deklaracjach składanych do Urzędu Skarbowego. W pracach planistycznych, a także w sprawozdawczości (sporządzanej zgodnie z wymogami Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego) Instytut nie wydzielał z kosztów poszczególnych przedsięwzięć, realizowanych w obszarze digitalizacji, kosztów związanych z upowszechnieniem tych zasobów cyfrowych.

(dowód: akta kontroli str. 291-292, 368-372)

Na digitalizację dziedzictwa narodowego Instytut otrzymał w latach 2011-2013 środki łącznie na kwotę 5.984 tys. zł, w tym w ramach programu wieloletniego Kultura+ - 3.459 tys. zł, wdrożenia Dyrektywy INSPIRE – 2.147 tys. zł oraz projektu CARARE - 378 tys. zł. W poszczególnych latach poniesione przez Instytut koszty w obszarze digitalizacji wyniosły: 1.673 tys. zł w 2011 r., 1.257 tys. zł w 2012 r. i 3.054 tys. zł w 2013 r.

¹⁵ <http://e-zabytek.nid.pl>

¹⁶ CARARE jest to program Komisji Europejskiej (Connecting ARchaeology and ARchitecture in Europeana) finansowany z Programu Wsparcia Technologii Informacyjnych i Komunikacyjnych (ICT – PSP *Information Communication Technologies – Policy Support Programme*) będącego częścią Programu Innowacyjne i Konkurencyjne Społeczeństwo powołanego decyzją Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego nr 1639 z 2006 r. Jest on związany z rozbudową portalu o europejskim dziedzictwie kulturowym.

Koszty ogółem działalności Instytutu wyniosły: w roku 2011 – 24.690 tys. zł, w roku 2012 – 25.011 tys. zł i w roku 2013 – 25.457 tys. zł. Koszty działań merytorycznych wyniosły w roku 2011 – 16.754 tys. zł, w roku 2012 – 14.983 tys. zł, w roku 2013 – 17.043 tys. zł.

W kontrolowanym okresie udział kosztów poniesionych przez Instytut w obszarze digitalizacji dóbr kultury w ogólnej kwocie kosztów wyniósł: 7% w 2011 r., 5% w 2012 r., 12% w 2013 r., a w ogólnej kwocie kosztów działalności merytorycznej – 8% w 2011 r., 18% w 2012 r. i 12% w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 373-377)

Gwarancją przyznawania środków na funkcjonowanie Centrum Kompetencji w zakresie digitalizacji zabytków są zapisy programu wieloletniego Kultura+.

Instytut pełniąc funkcję Centrum Kompetencji otrzymał z budżetu państwa w ramach programu wieloletniego Kultura +, Priorytet „Digitalizacja” środki budżetowe z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w następujących kwotach:

- w roku 2011 -1.538 tys. zł (1.038 tys. zł wydatki majątkowe i 500 tys. zł wydatki bieżące), w roku 2012 – 973 tys. zł (473 tys. zł wydatki majątkowe i 500 tys. zł wydatki bieżące) oraz w roku 2013 – 948 tys. zł (394 tys. zł wydatki majątkowe i 554 tys. zł wydatki bieżące). Środki otrzymane w latach 2011 -2013 na funkcjonowanie Centrum Kompetencji przeznaczone były na koszty kwalifikowane, bezpośrednio związane z realizacją Priorytetu „Digitalizacja” w ramach programu wieloletniego Kultura+.

Instytut zrealizował planowane wydatki (po zmianach) w obszarze digitalizacji dóbr kultury (zabytków) w zakresie programu wieloletniego Kultura + w roku 2011 w 97,8%, w roku 2012 w 97,3% oraz w roku 2013 w 94,8%.

(dowód: akta kontroli str. 290-291, 373)

Instytut dokonywał zwrotów niewykorzystanych środków na wydatki majątkowe w związku z pełnieniem funkcji Centrum Kompetencji: w roku 2011 – 35 tys. zł, tj. 3,26% udzielonej dotacji celowej na wydatki majątkowe, w roku 2012 – 27 tys. zł, tj. 5,4% oraz w roku 2013 – 6 tys. zł, tj. 1,5%. Pani Beata Szczepanek-Zera, Główna Księgowa NID wyjaśniła, że niższe wykorzystanie środków dotacji celowej na wydatki majątkowe wynikało przede wszystkim z faktu, iż zaoferowane ceny w przetargach były niższe niż wskazywało na to badanie rynku, a ponadto nie zdołano wydatkować pozostałych środków z uwagi na ograniczony czas (koniec roku budżetowego).

(dowód: akta kontroli str. 374-375)

Na lata 2014 – 2015 Instytut zaplanował wydatki w obszarze digitalizacji w ramach programu wieloletniego Kultura + na kwotę 2.000.000 zł, w tym w roku 2014 -1.000.000 zł (750.000 zł wydatki bieżące i 250.000 zł wydatki majątkowe) oraz w roku 2015 – 1.000.000 zł (700.000 zł wydatki bieżące i 300.000 zł wydatki majątkowe).

Ponadto w ramach programu INSPIRE zaplanowane zostały środki dotacji celowej tylko na rok 2014 w wysokości 800.000 zł (na wydatki bieżące)

(dowód: akta kontroli str. 154-158, 318)

Instytut zbudował infrastrukturę techniczną zabezpieczającą bieżące potrzeby digitalizacji dóbr kultury, zorganizowane zostały pracownie digitalizacyjne, stworzono profesjonalne repozytorium cyfrowe.

Na budowę infrastruktury technicznej służącej do digitalizacji, przechowywania i udostępniania zasobów cyfrowych Instytut w latach 2011 – 2013 dokonał zakupu środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych na łączną kwotę 2.018.818 zł, w tym: w ramach programu wieloletniego Kultura + - 1.904.454 zł oraz Projektu CARARE (Biblioteka Cyfrowa) – 114.364 zł.

W ramach programu wieloletniego Kultura + poniesione zostały wydatki na:

- urządzenia umożliwiające przeprowadzenie procesu cyfryzacji (np. skanery płaskie, skanery 3D, drukarki, stacje graficzne CAD/GIS) wraz z oprogramowaniem

wspomagającym proces pozyskiwania i obróbki danych cyfrowych przed digitalizacją – na kwotę 384.012 zł,

- infrastruktura serwerowa i sieciowa (repozytorium cyfrowe wraz z łączem internetowym/światłowodowym) obejmująca macierze dyskowe, serwery, zasilacze, streamery wraz z oprogramowaniem do zarządzania zasobami cyfrowymi (bazy danych, aplikacje do wirtualizacji) - na kwotę 677.913 zł,
- oprogramowanie służące wsparciu procesu pozyskiwania, walidacji oraz publikacji danych wytwarzanych w ramach projektów digitalizacji (oprogramowanie do publikacji chmur punktów, system informatyczny do pozyskiwania i prezentacji danych o zabytkach, portal internetowy integrujący dane o zabytkach) – na kwotę 842.529 zł.

W ramach Projektu CARARE wydatki poniesiono na agregację cyfrowych treści do Biblioteki Cyfrowej Portal Europeana (licencje, serwery, oprogramowanie) – na kwotę 114.364 zł.

(dowód: akta kontroli str. 378-380)

Dokonując zakupów sprzętu i usług w ramach digitalizacji NID stosował przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷.

W latach 2011 – 2013 przeprowadzonych zostało w obszarze digitalizacji 13 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 4.716.737 zł, w tym: w 2011 r. pięć postępowań na kwotę 1.184.342 zł, w 2012 r. trzy postępowania na kwotę 355.2967 zł i w 2013 r. pięć postępowań na kwotę 3.177.098 zł. Kontrolą prawidłowości stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych objęto cztery postępowania, w wyniku których NID podpisał umowy na łączną kwotę 3.344.693 zł (co stanowiło 70,9% kwoty ogółem udzielonych zamówień w obszarze digitalizacji), w tym:

- a) Umowę NID/U/194/11 na kwotę 683.019 zł zawartą w dniu 7 października 2011 r. z firmą Intergraph Polska Sp. z o.o. w Warszawie na dostarczenie oprogramowania wraz z instalacją i wdrożeniem (na pięciu stacjach roboczych i jednej platformie serwerowej) oraz przeszkolenie pracowników (15 osób, w tym pięciu administratorów systemu) z obsługi systemu i dostarczenie dokumentacji użytkownika i administratora,
- b) Umowę NID/U/120/12 na kwotę 295.245 zł zawartą w dniu 7 listopada 2012 r. z firmą Piotr Fuz Signati w Nysie na zakup nowego sprzętu komputerowego i oprogramowania (m.in. macierz dyskowa, przełączniki sieciowe i karty sieciowe Fibre Channel, kable połączeniowe, serwer, autoloader, oprogramowanie i serwer do obsługi archiwizacji, systemy operacyjne- licencje, drukarka laserowa),
- c) Umowę NID/U/33/13 na kwotę nieprzekraczającą 2.319.689 zł (wykonaną na kwotę 2.278.288 zł) zawartą w dniu 9 kwietnia 2013 r. z WGS84 Polska Spółka z o.o. w Warszawie na wykonanie usługi digitalizacji rejestru zabytków w zakresie skanowania dokumentacji rejestrowej i utworzenia bazy danych obiektów przestrzennych wraz z dostosowaniem do struktur danych dotyczących zabytków nieruchomych i archeologicznych,
- d) Umowę NID/U/156/13 na kwotę 46.740 zł zawartą w dniu 20 grudnia 2013 r. z Politechniką Warszawską na zakup nowego oprogramowania i usługi asysty technicznej (oprogramowanie do udostępniania i przeglądania danych 3D w postaci chmur punktów przez Internet).

We wszystkich zbadanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego poniesione wydatki były zgodne z kwotami wynikającymi z zawartych umów.

Wydatki w zakresie umowy NID/U/33/13 na kwotę 2.278.288 zł pokryte zostały ze środków wdrażania w Polsce Dyrektywy INSPIRE, natomiast wydatki poniesione w wyniku realizacji

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

pozostałych trzech umów na kwotę 1.025.004 zł zrealizowane zostały ze środków programu wieloletniego Kultura+.

(dowód: akta kontroli str. 159-236)

W latach 2011 – 2013 NID zgodnie z § 4 ust. 1 zarządzenia Ministra KiDN Nr 28 z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (dalej: zarządzanie Ministra KiDN nr 28)¹⁸ oraz zawiadomieniami Ministra KiDN składał projekty planów działalności bieżącej w wyznaczonych terminach.

W kontrolowanym okresie NID stosownie do § 17 ust. 1 pkt. 1 zarządzenia Ministra KiDN nr 28 państwa złożył sprawozdania z działalności: za pierwsze półrocze każdego roku, za trzy kwartały każdego roku oraz za cały rok budżetowy. Sprawozdania zostały złożone przez NID w wymaganych terminach, zaopiniowane i zaakceptowane w sposób przewidziany w zarządzeniu Ministra KiDN nr 28.

(dowód: akta kontroli str. 289, 306)

W latach 2011-2013 przychody Instytutu wyniosły: 24.759 tys. zł w 2011 r., 25.304 tys. zł w 2012 r. i 25.760 tys. zł w 2013 r. Podstawowym źródłem przychodów Instytutu była dotacja podmiotowa z budżetu Ministra KiDN w kwotach: 21.743 tys. zł w 2011 r., 20.327 tys. zł w 2012 r. i 20.363 tys. zł w 2013 r., która stanowiła odpowiednio 87,8%, 80,3%, 79,0% przychodów Instytutu w danym roku.

Przychody własne Instytutu (pochodzące ze sprzedaży usług, wydawnictw) wyniosły: 533 tys. zł w 2011 r., 345 tys. zł w 2012 r. i 207 tys. zł w 2013 r., co stanowiło odpowiednio 2%, 1,4% i 0,8% przychodów Instytutu w danym roku.

W badanym okresie Instytut otrzymał z budżetu Ministra KiDN dotacje celowe na wydatki o charakterze majątkowym, które zrealizowane zostały w kwotach: 1.720 tys. zł w 2011 r., 1.220 tys. zł w 2012 r. i 932 tys. zł w 2013 r., co w stosunku do planu stanowiło odpowiednio: 97,5%, 92,4% oraz 99,1%.

(dowód: akta kontroli str. 296-298)

W latach 2011 – 2013 Instytut nie planował i nie zrealizował przychodów pozabudżetowych związanych z działalnością popularyzatorską.

W zakresie działań prowadzonych przez Centrum Kompetencji, związanych z digitalizowaniem zabytków poprzez wykonywanie modeli 3D oraz cyfrowej dokumentacji zabytków metodą skaningu laserowego i fotogrametrii bliskiego zasięgu, były wykonywane płatne usługi realizowane na zlecenie właścicieli i zarządców najcenniejszych lub szczególnie zagrożonych zabytków.

W latach 2011 - 2013 uzyskany z tego tytułu przychód wyniósł 76,1 tys. zł, w tym:

- 34,2 tys. zł z tytułu umowy z dnia 9 grudnia 2011 r. nr NID/W/11/11 na: „*Inwentaryzację architektoniczną kościoła pw. Św. Anny w Warszawie, etap I tj. skaningu laserowego 3D*”, wykonanej na zlecenie Miasta Stołecznego Warszawa,
- 41,9 tys. zł z tytułu umowy z dnia 2 stycznia 2013 r. nr NID/W/1/13 na: „*Wykonanie dokumentacji pomiarowej kościoła NMP i kaplicy Św. Anny na Zamku Wysokim w Malborku*”, wykonanej na zlecenie Muzeum Zamkowego w Malborku.

Powyższe przychody przeznaczone zostały na działalność statutową Instytutu.

(dowód: akta kontroli str. 293)

Realizacja wniosków pokontrolnych

¹⁸ Od dnia 30 października 2013 r. obowiązuje w tym zakresie zarządzenie Ministra KiDN z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa. (Dz.Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 43).

W wyniku przeprowadzonej przez NIK kontroli w zakresie realizacji przez NID zadań statutowych w latach 2010 – 2012 (do dnia 26 marca 2012 r.) – kontrola nr R/12/001, sformułowane wnioski pokontrolne zostały przez Instytut przyjęte i wdrożone do realizacji. W zakresie realizacji wniosków:

- 1) dokonania ewaluacji efektywności realizacji Planu pracy Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków na lata 2009 – 2011 - Instytut w wyniku podsumowania działań realizowanych w latach 2009-2011 oraz przeprowadzonych w 2012 r. prac nad ewaluacją działań i aktualizacją stanu wiedzy o systemie ochrony zabytków w Polsce opracował i przyjął strategię NID na lata 2013-2015;
- 2) rzetelnego analizowania możliwości wydatkowania środków celem pełnego i efektywnego ich wykorzystania – Instytut dokonał zwrotu: w 2012 r. kwoty 383 tys. zł, tj. 1,6% udzielonych dotacji z budżetu MKiDN, a w 2013 r. – 481 tys. zł, tj. 1,9% udzielonych dotacji z budżetu MKiDN na działalność bieżącą i inwestycyjną ogółem, przy czym niższe wykorzystanie środków wynikało głównie z niższych kosztów realizacji szeregu zadań finansowanych ze zwiększonej dotacji podmiotowej na działalność bieżącą;
- 3) zintensyfikowania działań na rzecz NID pozyskania odpowiedniego obiektu na potrzeby siedziby NID - od 2013 r. siedziba główna Instytutu mieści się w budynku przy ul. Kopernika 36/40 w Warszawie, w którym NID zajmuje 86 pomieszczeń o łącznej powierzchni 2.050 m², w tym 13 pomieszczeń o powierzchni 192 m² przeznaczonych do digitalizacji zabytków;
- 4) przeprowadzenia szczegółowej oceny efektywności realizacji zadań przez oddziały terenowe oraz analizy celowości ich funkcjonowania – w 2012 r. przeprowadzona została przez audytora wewnętrznego "Analiza funkcjonowania Oddziałów Terenowych NID". Badanie przeprowadzone zostało w zakresie weryfikacji i oceny funkcjonowania Oddziałów Terenowych NID wraz z analizą mocnych i słabych stron tych jednostek, a także szans i zagrożeń, które stoją przed Oddziałami Terenowymi NID.

(dowód: akta kontroli str. 237-285, 415-416)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Instytut w pracach planistycznych, a także w sprawozdawczości (sporządzanej zgodnie z wymogami Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego) nie wyodrębniał z kosztów poszczególnych przedsięwzięć, realizowanych w obszarze digitalizacji zabytków, kosztów związanych z upowszechnieniem tych zasobów cyfrowych. W ewidencji księgowej nie wydzielano kosztów ponoszonych na poszczególne rodzaje wykonywanych zadań przypisanych Centrum Kompetencji, w tym kosztów upowszechniania zdigitalizowanych zbiorów. Informacje w zakresie tych działań i ich kosztów Instytut określał na podstawie wiedzy merytorycznej i subiektywnej kwalifikacji wydatków.

Dyrektor Instytutu dr hab. inż. Małgorzata Rozbicka wyjaśniła: (...) Aktem normującym przyjęte w NID zasady (politykę) rachunkowości, stosownie do wymogów art. 10 ustawy o rachunkowości, jest zarządzenie nr 26/04 z dnia 20 października 2004 roku w sprawie Zakładowego Planu Kont w Krajowym Ośrodku Badań i Dokumentacji Zabytków, ze zm. Rachunkowość w NID jest bezpośrednio powiązana z obowiązkową sprawozdawczością, z uwagi na to, że na podstawie danych z rzetelnie prowadzonych ksiąg rachunkowych sporządzane są sprawozdania finansowe, statystyczne i budżetowe. Przy ustalaniu liczby kont syntetycznych oraz ich treści ekonomicznej stosuje się zasadę określoną w art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości.(...) Ewidencja księgowa i pozaksięgowa prowadzona w NID zapewnia możliwość pełnego rozpoznania kosztów ponoszonych na realizację zadań statutowych. Informacje te stanowią podstawę do prawidłowego sporządzania obowiązujących jednostkę sprawozdań. Biorąc pod uwagę rozbudowaną obowiązkową sprawozdawczość, o której mowa powyżej, nie wydaje się celowa modyfikacja obowiązującego planu kont na potrzeby ewidencji kosztów ponoszonych na poszczególne rodzaje wykonywanych zadań przypisanych Centrum Kompetencji w ramach programu

wieloletniego Kultura+. Aktualnie obowiązujący w NID sposób prezentacji danych jest wystarczający na potrzeby sporządzanej sprawozdawczości finansowej. Natomiast wprowadzenie dodatkowej ewidencji oprócz dodatkowego zaangażowania pracowników i dodatkowego nakładu czasu i pracy, z punktu widzenia ewidencji księgowej, nie przyniesie istotnej wartości dodanej. Dodatkowe informacje i zestawienia dotyczące kosztów działalności są możliwe do sporządzenia na podstawie danych z aktualnej ewidencji księgowej i pozaksięgowej.

Zdaniem NIK wyodrębnienie tych kosztów w ewidencji księgowej pozwoli na poprawienie przejrzystości ponoszonych kosztów według miejsc ich powstawania.

(dowód: akta kontroli str. 343-345, 361-362)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Narodowy Instytut Dziedzictwa zadań w obszarze infrastruktury technicznej dla zasobów cyfrowych.

Instytut zbudował infrastrukturę techniczną zabezpieczającą bieżące potrzeby digitalizacji, zorganizował pracownie digitalizacyjne, stworzył profesjonalne repozytorium cyfrowe. Kwalifikacje zawodowe pracowników Instytutu, którym powierzono obowiązki realizacji zadań z zakresu digitalizacji dóbr kultury, zapewniały prawidłowe wykonanie tych zadań. NIK zauważa, że Instytut nie wyodrębniał kosztów upowszechniania zdigitalizowanych zbiorów z kosztów poszczególnych przedsięwzięć.

3. Upowszechnianie zdigitalizowanych zbiorów

Opis stanu faktycznego

Upowszechnianie zdigitalizowanych dóbr kultury odbywa się poprzez udostępnianie o nich informacji (danych geolokalizacyjnych, zdjęć, opisów oraz modeli 3D) na ogólnodostępnych portalach i aplikacji na urządzenia mobilne.

W kontrolowanym okresie zdigitalizowane informacje o zabytkach zostały udostępnione poprzez:

- geoportal NID zainicjowany 9 listopada 2011 r., służący do prezentacji lokalizacji zabytków w przestrzeni geograficznej,
- portal e-Zabytek uruchomiony 28 września 2012 r., jest to platforma integrująca dane cyfrowe NID, umożliwiającą wyszukiwanie informacji, zdjęć i w przypadku 43 zabytków także modeli 3D oraz ich lokalizację. Istniejący od 2011 r. geoportal NID stał się częścią składową portalu e-Zabytek,
- aplikację na urządzenia mobilne (telefony komórkowe i tablety) pn. „Zabytki w Polsce” działającą od 21 grudnia 2012 r., która umożliwia dokładne lokalizowanie zabytków znajdujących się w okolicy użytkownika. Zasoby dostępne w aplikacji są identyczne ilościowo do tych, które można oglądać za pomocą strony e-Zabytek,
- portal Europeana zawierający od 31 stycznia 2013 r. zasoby wypracowane przez NID podczas udziału w Projekcie CARARE w latach 2011 – 2013, administrowany przez Fundację „Europeana”. Jest to portal umożliwiający oglądanie zdigitalizowanych informacji o zabytkach (zdjęć, opisów i modeli 3D) z państw – uczestników Projektu CARARE.

Spśród zdigitalizowanych dóbr kultury do dnia 10 czerwca 2014 r. upowszechniono:

- za pomocą geoportalu NID- informacje lokalizujące geograficznie - 120 zabytków w tym o 66 obiektów wchodzących w skład pomników historii, 54 zabytków umieszczonych na liście światowego dziedzictwa UNESCO,
- za pomocą portalu e-Zabytek- informacje dotyczące 177 zabytków, w tym: 55 pomników historii, 30 zabytków nieruchomych i 66 zabytków archeologicznych, z czego pięć pomników historii, 26 zabytków nieruchomych i 12 zabytków archeologicznych posiada dodatkowo modele 3D,
- za pomocą aplikacji na urządzenia mobilne pn. „Zabytki w Polsce” użytkownicy mają dostęp do tych samych zasobów, co za pomocą portalu e – Zabytek,

- za pomocą portalu Europeana – informacje o 166 zabytkach, w tym: o 48 pomnikach historii, 30 zabytkach nieruchomych i 64 zabytkach archeologicznych z czego pięć pomników historii.

Do dnia zakończenia kontroli trwały prace przygotowawcze nad uruchomieniem nowej wersji geoportalu NID. Do dnia 10 czerwca 2014 r. do nowego geoportalu NID wprowadzono informacje o lokalizacji geograficznej 78.957 zabytków, w tym 66 obiektów wchodzących w skład pomników historii, 54 obiektów umieszczonych na liście światowego dziedzictwa UNESCO, 71.128 zabytków nieruchomych oraz 7.709 zabytków archeologicznych. Uruchomienie nowego geoportalu NID planowane jest 30 czerwca 2014 r. Nowy geoportal NID będzie prezentował lokalizację geograficzną wszystkich zabytków wpisanych do rejestru zabytków nieruchomych i archeologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 68-69, 389-390)

Poza upowszechnianiem zdigitalizowanych zbiorów w kontrolowanym okresie Instytut podjął 125 działań na rzecz upowszechniania w społeczeństwie wiedzy o dziedzictwie kulturowym. Składały się na nie: publikacje, wystawy, szkolenia i wykłady, konferencje, kampanie społeczne oraz wydarzenia kulturalne, których organizatorem bądź współorganizatorem był NID. Za najważniejszy program edukacyjny zostały uznane przez Instytut Europejskie Dni Dziedzictwa, które są organizowane corocznie począwszy od 1993 r. roku. NID (wcześniej także KOBiDZ) jest ogólnopolskim koordynatorem tego wydarzenia od 2007 r.

W celu upowszechniania wiedzy o dziedzictwie kulturowym Polaków na arenie międzynarodowej NID podjął w kontrolowanym okresie 48 działań. Były to: publikacje, organizacja oraz współorganizacja konferencji i wystaw.

Działanie prowadzone przez NID na rzecz upowszechniania wiedzy o dziedzictwie kulturowym są adresowane do trzech grup: specjalistów z zakresu ochrony zabytków, właścicieli zabytków oraz ogółu społeczeństwa, wśród których szczególnymi odbiorcami są dzieci i młodzież.

(dowód: akta kontroli str. 29-63)

W ramach działań służących upowszechnianiu zdigitalizowanych dóbr kultury Instytut podjął współpracę polegającą na udostępnieniu zasobów dwóm instytucjom:

- Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na mocy porozumienia nr NID/P/17/2013 z dnia 16 września 2013 r.
- Krajowemu Zarządowi Gospodarki Wodnej (pismo nr NID-DZM/9053/1313/13/AŁ z dnia 12 listopada 2013 r. oraz pismo nr NID/DZM/9552/1368/13/AK).

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest organem upoważnionym na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, do wydawania na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego rozporządzenia, uznającego zabytek nieruchomy lub park kulturowy za pomnik historii. Natomiast Krajowemu Zarządowi Gospodarki Wodnej NID udostępnił dane dotyczące lokalizacji zabytków w celu ochrony tych, które znajdują się na obszarach zagrożonych powodziami.

(dowód: akta kontroli str. 381-387, 403-404)

NID upowszechniał wiedzę o uruchomieniu portalu e-Zabytek oraz aplikacji na urządzenia mobilne „Zabytki w Polsce” w postaci komunikatów prasowych przekazanych Polskiej Agencji Prasowej oraz dziennikarzom zainteresowanym sprawami dziedzictwa narodowego. W 2012 r. NID przygotował i przekazał Polskiej Agencji Prasowej dwa komunikaty: jeden dotyczący uruchomienia portalu „e-Zabytek” oraz jeden dotyczący uruchomienia aplikacji na urządzenia mobilne pn. „Zabytki w Polsce”. Instytut prowadzi także profil promujący portal e-Zabytek w mediach społecznościowych.

(dowód: akta kontroli str. 397-400)

NID monitorował liczbę osób odwiedzających portal internetowy e-Zabytek oraz liczbę osób instalujących aplikację na urządzenia mobilne pn. Zabytki w Polsce. Wyniki prowadzonego monitoringu wykazały, że od dnia 21 grudnia 2012 r. czyli od uruchomienia aplikacji

na urządzenia mobilne pn. Zabytki w Polsce, skorzystało z niej nieco ponad 11,8 tys. użytkowników z terenu Polski.

Z portalu internetowego e-Zabytek w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 10 czerwca 2014 r. skorzystało blisko 17 tys. użytkowników z terenu Polski. W okresie od 28 września 2012 r. (czyli od momentu uruchomienia portalu) skorzystało z niego blisko 88 tys. użytkowników. Możliwości techniczne nie pozwalały na wyodrębnienie krajów z których logowali się internauci przed dniem 21 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 408-414)

Według wyjaśnienia Dyrektora Instytutu dr hab. inż. Małgorzaty Rozbickiej *głównymi czynnikami ograniczającymi realizację zadań związanych z upowszechnianiem wiedzy o dziedzictwie kulturowym jest bariera dostępnych zasobów finansowych i kadrowych. (...) Przykładem konieczności dostosowania skali działań do posiadanych środków jest realizacja priorytetowego projektu edukacyjnego Europejskie Dni Dziedzictwa. NID pełni rolę ogólnopolskiego koordynatora Europejskich Dni Dziedzictwa(...). Drugą bardzo poważną barierą do pokonania ograniczającą dalsze rozszerzanie podejmowanych przez NID działań związanych z upowszechnianiem wiedzy (wobec dużej liczby różnorodności realizowanych zadań) jest brak możliwości zatrudnienia większej ilości pracowników, którzy mogliby koordynować lub realizować kolejne programy i działania edukacyjne oraz związane z różnymi formami upowszechniania wiedzy. Brak możliwości zatrudnienia nowych pracowników wynika również z zamrożenia funduszu osobowego i bezosobowego Instytutu. Bez „odmrożenia” płac w sferze budżetowej i zatrudnienia nowych osób nie będzie możliwa dalsza intensyfikacja naszych działań.*

(dowód: akta kontroli str. 363-364)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Narodowy Instytut Dziedzictwa wraz ze wzrostem liczby upowszechnionych w formie cyfrowej dóbr kultury wykazał się małą aktywnością na rzecz zwiększania społecznej świadomości o możliwościach korzystania z tych zasobów. Jak wyjaśnił wicedyrektor Instytutu Pan Jerzy Szałygin, repozytorium cyfrowym powiązane z portalem e-Zabytek i aplikacją „Zabytki w Polsce” pozostaje 176 zabytków, co w zestawieniu z liczbą zabytków znajdujących się na terenie naszego kraju jest niewielkim zasobem¹⁹, którego udostępnienie należy traktować jako pilotażowe. Zdaniem wicedyrektora przedwczesna promocja mogłaby spowodować odwrotny od zamierzonego skutek i zrazić użytkowników. Po uzupełnieniu zasobu o znaczną liczbę zabytków reprezentatywnych dla całego kraju, przygotowanych do upowszechnienia w latach 2014 – 2015, planowana jest szeroka akcja promująca portal e-Zabytek oraz aplikację na urządzenia mobilne „Zabytki w Polsce”.

(dowód: akta kontroli str. 405-407)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Narodowy Instytut Dziedzictwa zadań w obszarze upowszechnienia zdigitalizowanych zbiorów.

Instytut upowszechniał zdigitalizowane informacje o zabytkach na ogólnodostępnych portalach i w aplikacji na urządzenia mobilne, jednakże wykazał się małą aktywnością w działaniach promocyjnych mających na celu zwiększenie społecznej świadomości o możliwościach korzystania ze zdigitalizowanych zasobów.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o:

¹⁹ Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. liczba zabytków nieruchomych wynosiła 62.094 oraz zabytków archeologicznych 7.637.

²⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

- 1) podjęcie działań w celu przyspieszenia procesu wytworzenia i zdigitalizowania pełnych informacji o zabytkach oraz ich upowszechnienia;
- 2) opracowanie w formie jednolitego dokumentu Katalogu Dobrych Praktyk i Standardów Digitalizacji;
- 3) rozważenie możliwości wyodrębniania w ewidencji księgowej kosztów upowszechniania zdigitalizowanych zbiorów;
- 4) zintensyfikowanie działań promocyjnych w celu zwiększania społecznej świadomości o możliwościach korzystania z zasobów zdigitalizowanych dóbr kultury.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli.

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.

Warszawa, dnia 11 lipca 2014 r.

Kontrolerzy:
Teresa Małgorzata Zębala
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

Kamil Tomaszewski
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk
Wojciech Prokopczyk
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego


.....
podpis