



KNO-4101-013-00/2014
Nr ewid. 186/2015/P/14/029/KNO

Informacja o wynikach kontroli

DIGITALIZACJA DÓBR KULTURY W POLSCE

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

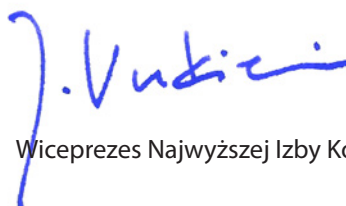
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu
Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego:
Piotr Prokopczyk



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 29.X.2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
1.1. Temat kontroli	7
1.2. Cel i zakres kontroli	7
1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	10
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	10
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
3.1. Efekty procesu digitalizacji	15
3.2. Tworzenie infrastruktury technicznej	31
3.3. Upowszechnianie zdigitalizowanych zbiorów	35
4. INFORMACJE DODATKOWE	40
4.1. Przygotowanie kontroli	40
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	40
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	41
5. ZAŁĄCZNIKI	42


Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

- BN (Biblioteka)** Biblioteka Narodowa w Warszawie – państwowa instytucja kultury, której organizatorem jest Minister. BN pełni funkcję centrum kompetencji w zakresie digitalizacji materiałów bibliotecznych.
- Digitalizacja (ucyfrowienie)** w bibliotekarstwie i archiwistyce oznacza wprowadzenie do pamięci komputera tradycyjnych, drukowanych lub rękopiśmiennych materiałów bibliotecznych lub archiwalnych w postaci danych cyfrowych metodą skanowania. Powstający w wyniku skanowania plik graficzny ma formę bitmapy i nie stanowi użytecznej postaci dokumentu cyfrowego, ponieważ zajmuje nieproporcjonalnie dużo miejsca w stosunku do treści (np. tekstu) istotnej z punktu widzenia użytkownika i nie pozwala na przeszukiwanie treści, np. znalezienie określonej frazy tekstu lub wyodrębnienie ilustracji.
- Priorytet „Digitalizacja”** priorytet realizowany w ramach Wieloletniego Programu Rządowego „Kultura+”, dotyczący ucyfrowienia zbiorów bibliotek, archiwów, muzeów, zbiorów audiowizualnych oraz zabytków.
- FN** FilMOTEKA Narodowa.
- Ministerstwo (MKiDN)** Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
- Minister** Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
- NIMOZ** Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów – państwowa instytucja kultury, której organizatorem jest Minister. NIMOZ pełni funkcję centrum kompetencji w zakresie digitalizacji muzealiów.
- NInA** Narodowy Instytut Audiowizualny - państwowa instytucja kultury, której organizatorem jest Minister. NInA jest Operatorem Priorytetu „Digitalizacja” WPR „Kultura+”.
- NAC** Narodowe Archiwum Cyfrowe – archiwum – dysponent środków budżetowych III stopnia, podległe Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych. NAC pełni funkcję centrum kompetencji w zakresie digitalizacji materiałów archiwalnych.
- NID** Narodowy Instytut Dziedzictwa - państwowa instytucja kultury, której organizatorem jest Minister. NID pełni funkcję centrum kompetencji w zakresie digitalizacji zabytków.
- PJO** Państwowa Jednostka Organizacyjna „Polskie Radio i Telewizja”.
- PR S.A.** Polskie Radio S.A.
- Repozytorium cyfrowe** miejsce uporządkowanego przechowywania najrozmaitszych zasobów cyfrowych (baz danych, zbioru pakietów, kodów źródłowych).
- System dLibra** wykorzystywany w Polsce do udostępniania cyfrowych materiałów piśmienniczych w Internecie, do materiałów muzealnych służy system **dMuseion**, a do archiwaliów system **ZoSIA** i serwis **szukajwarchiwach.pl**.
- TVP S.A.** Telewizja Polska S.A.

Utwory osierocone za utwory osierocone uznaje się utwór lub fonogram, jeżeli żaden z podmiotów uprawnionych do niego nie jest znany lub, nawet jeżeli chociaż jeden z nich jest znany, żaden nie został odnaleziony, pomimo starannego poszukiwania podmiotów uprawnionych.

**WPR „Kultura+”
lub Program** Wieloletni Program Rządowy „Kultura+” ustanowiony uchwałą Rady Ministrów Nr 176/2010 z dnia 12 października 2010 r., zmieniony uchwałą Nr 238/2011 Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2011 r. zmieniającej 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+”. Podstawę podjęcia uchwały stanowił art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹.

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwana dalej: „ustawą o finansach publicznych”.



Minister od 2007 roku uruchomił program digitalizacji dóbr kultury pn. „Dziedzictwo Kulturowe”, który umożliwił dofinansowanie procesu digitalizacji dziedzictwa kulturowego, tworzenie wirtualnych bibliotek i muzeów oraz budowę infrastruktury niezbędnej do prowadzenia digitalizacji. W latach 2007–2009 wydatki z budżetu Ministerstwa na realizację powyższego programu w priorytecie „Tworzenie zasobów cyfrowych dziedzictwa kulturowego” wyniosły 14.000 tys. zł. W 2010 r. wprowadzony został Program Ministra pn. „Zasoby cyfrowe” z budżetem 20.000 tys. zł, podzielony na cztery priorytety obejmujące digitalizację materiałów bibliotecznych, archiwalnych, audiowizualnych oraz zabytków i muzealiów². Kolejnym etapem finansowania przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego digitalizacji dóbr kultury było opracowanie w latach 2011–2014 zasad funkcjonowania Priorytetu „Digitalizacja” realizowanego w ramach WPR „Kultura+”.

² Program Ministra pn. „Zasoby cyfrowe” z budżetem 20.000 tys. zł, podzielony na 4 priorytety: Priorytet 1 „Digitalizacja materiałów bibliotecznych” – zarządzany przez Bibliotekę Narodową, Priorytet 2 „Digitalizacja zabytków i muzealiów” – zarządzany przez Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków, Priorytet 3 „Digitalizacja materiałów archiwalnych” – zarządzany przez Narodowy Instytut Audiowizualny oraz Priorytet 4 „Digitalizacja materiałów audiowizualnych” – zarządzany przez Narodowy Instytut Audiowizualny.

1.1 Temat kontroli

Kontrola planowa koordynowana *Digitalizacja dóbr kultury w Polsce* (P/14/029) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

1.2 Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena procesu digitalizacji polskiego dziedzictwa narodowego. Ocena dotyczyła w szczególności:

- 1) efektów procesu digitalizacji zasobów kultury,
- 2) stanu infrastruktury technicznej dla zasobów cyfrowych,
- 3) upowszechniania zdigitalizowanych zbiorów, w tym zasadności włączenia upowszechnienia do digitalizacji.

Kontrolę przeprowadzono w 25 jednostkach³: w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, pięciu centrach kompetencji, dwóch jednostkach publicznej radiofonii i telewizji (Polskim Radio S.A. i w Telewizji Polskiej S.A.) oraz u 17 beneficjentów – państwowych i samorządowych instytucji kultury i w archiwach.

Podstawę przeprowadzenia kontroli w MKiDN, centrach kompetencji i u beneficjentów będących państwowymi jednostkami budżetowymi (archiwa), państwowymi instytucjami kultury i państwowymi osobami prawnymi stanowił art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kontrola u beneficjentów będących samorządowymi instytucjami kultury została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Kontrola działalności beneficjentów będących innymi jednostkami organizacyjnymi i podmiotami gospodarczymi (przedsiębiorcami) została przeprowadzona w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 tej ustawy, tj. pod względem legalności i gospodarności.

Kontrolą objęto lata 2011–2014 oraz lata wcześniejsze w zakresie dotyczącym ustalenia stanu faktycznego w ramach realizacji celów szczegółowych.

1.3 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁵ w preambule zawiera zobowiązanie, „by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”, a w art. 6 ust. 1 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury”. Powyższe oznacza m.in. konieczność ochrony dóbr kultury, w tym przede wszystkim tych, które są najbardziej zagrożone degradacją, tj. materiałów audiowizualnych i materiałów bibliotecznych

³ Przeprowadzono kontrole łącznie w 25 jednostkach, tj. 23 kontrole w ramach kontroli koordynowanej P/14/029 oraz w dwóch jednostkach w ramach kontroli doraźnej rozpoznawczej nr R/14/001

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096; dalej „ustawa o NIK”.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

sporządzonych na tzw. kwaśnym papierze⁶. Jednym ze sposobów zabezpieczenia dóbr kultury przed utratą jest ich digitalizacja. Oprócz ochrony przed utratą, digitalizacja umożliwi również udostępnianie cyfrowych odwzorowań dóbr kultury w Internecie, pełniącego kluczową rolę w społeczeństwie informacyjnym. Digitalizacja jest zatem istotnym elementem działań mających na celu ochronę polskiego dziedzictwa narodowego oraz sprawą o niezwyklej doniosłości społecznej. Działania mające na celu digitalizację dóbr kultury prowadzone były w sposób samorządny w państwowych i samorządowych instytucjach kultury od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Jednakże dopiero ustanowienie przez Radę Ministrów w 2010 r. programu wieloletniego stworzyło ramy prawne procesu digitalizacji oraz umożliwiło sfinansowanie digitalizacji dóbr kultury na szerszą skalę.

W sytuacji ograniczonej ilości środków publicznych konieczna jest racjonalizacja wydatków publicznych, w tym na digitalizację. W celu uzyskania optymalnych efektów nakładów ze środków publicznych przeznaczonych na digitalizację niezwykle istotne jest, by działania władz publicznych, tj. zarówno Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz jednostek samorządu terytorialnego – były zsynchronizowane oraz się uzupełniały. Tymczasem rozproszenie inicjatyw mających na celu digitalizację, a także środków publicznych na ten cel przeznaczonych, stanowi czynnik ryzyka braku racjonalności wydatków publicznych. Digitalizacja dóbr kultury, będąca nowym zjawiskiem, nie była dotychczas przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

W latach 2010–2013 problemy związane z digitalizacją dóbr kultury były przedmiotem 27 zapytań i interpelacji poselskich, które dotyczyły między innymi:

- realizacji przez archiwa państwowe zadań w zakresie digitalizacji materiałów archiwalnych, a w szczególności uzyskania dodatkowych środków na cyfryzację archiwów celem zwiększenia dostępności⁷;
- zasad i trybu rozdysponowania środków w ramach WPR „Kultura+” oraz rodzaju zasobów kultury narodowej, które zostaną zdigitalizowane w ramach edycji WPR „Kultura+”, priorytet: „Digitalizacja”⁸;
- możliwości włączenia do programów „Dziedzictwo cyfrowe” oraz „Kultura+” instytucji kościelnych w procesie digitalizacji dziedzictwa kulturowego, w szczególności archiwów i bibliotek kościelnych⁹;
- działań, jakie zamierza podjąć Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w przygotowywanych aktualizacjach programów informatyzacji kraju celem zapewnienia szczególnego miejsca bibliotekom jako instytucjom, które zawsze były ośrodkami informacji, dysponującymi potencjałem w postaci bazy i profesjonalnej kadry, dającej szansę na tworzenie nowoczesnych ośrodków informacyjnych¹⁰;

⁶ Zob.: Program digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenia, przechowywania i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce 2009–2020, Warszawa 2009; <http://www.kongreskultury.pl/library/File/RaportDigitalizacja/Program%20digitalizacji%202009-2020.pdf>.

⁷ Interpelacja nr 3893 do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 11 kwietnia 2012 r.; www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/interpelacjaTresc.xsp?documentId=6B38E0EB56BD9379C1257A4C00320114&view=1o

⁸ Interpelacja nr 3894 z 12 kwietnia 2012 r. do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie digitalizacji polskich dóbr kultury; www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/interpelacjaTresc.xsp?documentId=19715F6E5A6D7F96C1257A4C00340177&view=1t

⁹ Zapytanie nr 307 z dnia 19 stycznia 2012 r. do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego; www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/interpelacjaTresc.xsp?documentId=29A774BEFF7112C4C1257A4C00348CEB&view=2

¹⁰ Zapytanie nr 1118 z dnia 16 maja 2012 r. do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego; www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7D12F3CA&view=2

- digitalizacji archiwum Polskiego Radia S.A.¹¹, a w szczególności działań MDKiN na rzecz upowszechnienia archiwalnych produkcji Teatru Polskiego Radia, realizacji umowy między Polskim Radiem S.A. a Narodowym Instytutem Audiowizualnym, dotyczącej digitalizacji zbiorów, liczby nagrań przeniesionych na nowe nośniki, uregulowania kwestii praw autorskich z organizacjami działającymi na rzecz ochrony prawa autorskiego, dostępu słuchaczy do szczegółowych danych dotyczących konkretnych audycji radiowych, przyczyn trudności w udostępnieniu dorobku Teatru Polskiego Radia, oraz szans ich przewyżnienia¹².

¹¹ Z ustaleń kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w NInA wynika, że w ramach Programu „Kultura+” spółki publicznej radiofonii w latach 2011–2014 uzyskały dofinansowanie w kwocie ogółem 1.428 tys. zł.

¹² Interpelacja nr 24185 z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie digitalizacji archiwum Polskiego Radia; <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=51FD86E1&view=1o>

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Digitalizacja dóbr kultury rozpoczęła się w Polsce w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku w celu realizacji społecznej potrzeby tworzenia i korzystania ze zbiorów cyfrowych. Cechą charakterystyczną tego wstępnego etapu digitalizacji było podejmowanie samorzutnie przez biblioteki, archiwa, muzea oraz organizacje pozarządowe projektów związanych z tworzeniem i prezentacją w Internecie zasobów cyfrowych. W proces ten – poprzez udzielanie dotacji instytucjom kultury i archiwom – włączył się Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zintensyfikowanie działań Ministra polegające na uruchomieniu w 2007 r. programu *Dziedzictwo Kulturowe*, a następnie opracowaniu zasad funkcjonowania Priorytetu „Digitalizacja” realizowanego w ramach Wieloletniego Programu Rządowego „Kultura+” uchwalonego przez Radę Ministrów w 2010 r. Proces digitalizacji polskiego dziedzictwa narodowego poprzez tworzenie cyfrowych odwzorowań, zabezpiecza dobra kultury przed degradacją oraz stwarza dodatkową możliwość udostępnienia kopii cyfrowych użytkownikom z całego świata poprzez Internet.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia:

- oszacowanie w 2009 r. liczby dóbr kultury znajdujących się w instytucjach kultury przez niego prowadzonych i współprowadzonych¹³;
- właściwe określenie kryteriów doboru materiałów do digitalizacji¹⁴;
- określenie minimalnych wymagań w zakresie standardów, zasad prowadzenia digitalizacji oraz parametrów technicznych jakości wykonywanych skanów w ramach każdej kategorii zasobów;
- wywiązywanie się z funkcji centrów kompetencji przez Narodowy Instytut Audiowizualny, Bibliotekę Narodową, Narodowe Archiwum Cyfrowe, Narodowy Instytut Dziedzictwa oraz Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego rozpoczynając WPR „Kultura+” nie dysponował pełną wiedzą na temat faktycznych potrzeb w zakresie digitalizacji – nie oszacowano liczby dóbr kultury znajdujących się w posiadaniu samorządowych instytucji kultury. Minister nie posiadał również informacji o zakresie digitalizacji prowadzonej w samorządowych instytucjach kultury ze środków własnych.

Pomimo niezakończenia WPR „Kultura+” osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe Priorytetu „Digitalizacja” w trzech spośród czterech podstawowych wskaźników realizacji celu, planowanych w tym Priorytecie. Zrealizowane powyżej założonych wartości (na koniec 2014 r.) wskaźniki dotyczyły: liczby wybudowanych pracowni digitalizacyjnych (więcej o 45,5%), liczby wykonanych

¹³ Według powyższych szacunków w instytucjach kultury znajdowały się: zabytki nieruchome ujęte w rejestrze zabytków (63.368 obiektów), jednostki archiwalne archiwaliów w archiwach państwowych (260 km bieżących materiałów archiwalnych, czyli ponad 35 mln jednostek archiwalnych mogących zawierać od 1 do nawet ponad 1000 stron), muzealia (12 mln), materiały biblioteczne (6.227.756 jednostek), nagrane płyty gramofonowe materiałów audialnych (410 tys. godz. oraz 201,5 tys. sztuk taśmy magnetofonowej), nagrane materiały audiowizualne (259 tys. godz.).

¹⁴ Kryteria doboru materiałów do digitalizacji zostały wskazane w dokumencie zatytułowanym „Program digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenia, przechowywania i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce 2009–2020”, opracowanym przez ekspertów na zlecenie Ministra. Kryteria te zostały również wyszczególnione w uchwale RM nr 176/2010. Kryteriami powyższymi były: użyteczność (częste wykorzystanie obiektu – potrzeby użytkowników), zły stan zachowania obiektu (zabezpieczenie przed utratą), wartość i unikatowość obiektu, konieczność uzupełnienia/scalenia cyfrowego kolekcji, ograniczona dostępność obiektu oraz szczególne znaczenie zasobów dla kultury narodowej lub regionalnej.

skanów dóbr kultury (więcej o 39%) oraz ponad szesnastokrotnie większej od zaplanowanej liczby godzin zdigitalizowanych materiałów audialnych i audiowizualnych. W ocenie NIK przekroczenie realizacji dwóch wskaźników (liczby pracowni do digitalizacji zbiorów i liczby godzin zdigitalizowanych materiałów audialnych i audiowizualnych) wynikało z nierzetelnego zaplanowania tych wskaźników. Minister zaplanował liczbę nowych pracowni, nie biorąc pod uwagę ani liczby pracowni potrzebnych do właściwej realizacji celów priorytetu ani ich niezbędnej powierzchni. Trzykrotna zmiana (zmniejszenie) liczby zaplanowanych pracowni świadczy o braku rozeznania przez służby Ministra faktycznych potrzeb. Również o braku właściwego rozeznania o zasobach audiowizualnych i audialnych instytucji kultury i ich możliwościach w zakresie digitalizacji świadczy ustalenie miernika, dotyczącego liczby zdigitalizowanych materiałów na niewielkim poziomie 100 godzin rocznie w sytuacji, gdy materiałami o tym charakterze dysponuje wiele instytucji kultury uczestniczących w Priorytecie „Digitalizacja”. [str. 15, 31–35]

NIK zwraca uwagę, że ustalenie obrazu cyfrowego – skanu, jako miernika zdigitalizowanych zbiorów cyfrowych oraz niepowiązanie go z jednostkami inwentarzowymi występującymi w muzeach, bibliotekach, archiwach, rejestrach zabytków i kinematografii¹⁵ skutkuje brakiem jednoznacznej informacji o liczbie dóbr kultury faktycznie przeniesionej na nośniki cyfrowe i udostępnionej. Nie jest również możliwe ustalenie jaki jest faktyczny stan zaawansowania digitalizacji zbiorów, w stosunku do oszacowanej w 2009 r. liczby dóbr kultury znajdujących się w instytucjach kultury prowadzonych i współprowadzonych przez Ministra. [str. 15, 18–19]

W ocenie NIK nawet pełna realizacja założeń Priorytetu „Digitalizacja” zarówno pod względem efektów rzeczowych jak i finansowym, nie wyczerpie potrzeb instytucji kultury i archiwów w zakresie digitalizacji dóbr kultury. Na działania związane z digitalizacją w latach 2011-2014 poniesiono nakłady w kwocie ogółem 196.741 tys. zł, co w stosunku do oszacowanej w 2009 r. kwoty stanowiło zaledwie 8,4%. Przy obecnym tempie prac niemożliwym jest zakończenie digitalizacji zbiorów do 2020 r., tj. terminu przyjętego przez Ministra przed uchwaleniem WPR „Kultura+”.

Nieprawidłowości w zakresie oceny efektów procesu digitalizacji (stwierdzone w ośmiu jednostkach (32%) dotyczyły m.in.:

- niezaewidencjonowania czterech zespołów archiwalnych, co naruszało art. 28 pkt 3 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach¹⁶;
- nierealizowania części zadań statutowych związanych z archiwizacją dokumentów elektronicznych oraz nieewidencjonowania i nieopracowywania zbiorów danych zamieszczonych w Internecie i uznanych za materiały archiwalne;
- nieprawidłowego realizowania przez beneficjentów umów o uzyskanie dofinansowania podpisanych z NInA, np. dokonania zakupów po terminie wynikającym z umowy, bez podpisania stosownego aneksu, co skutkuje koniecznością zwrotu kwoty 154,4 tys. zł wraz z odsetkami, zmiany zakresu rzeczowego zadania, nieprowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej, nieprawidłowym opisie metadanych, nieosiągnięcia wszystkich wskaźników rezultatów zadania, braku rzetelnej ewidencji zdigitalizowanych obiektów muzealnych. [str. 29–31]

¹⁵ Do takich jednostek zalicza się muzea, jednostki biblioteczne, jednostki archiwalne, zabytki oraz filmy.

¹⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 ze zm. (zwaną dalej „ustawą o archiwach”).

W latach 2011–2014 w ramach Priorytetu „Digitalizacja” infrastruktura techniczna dla zasobów cyfrowych uległa powiększeniu o 48 pracowni do digitalizacji zbiorów. NIK zwraca jednak uwagę, że nie zostały określone parametry i rodzaj sprzętu, oprogramowania komputerów ani liczba niezbędnych repozytoriów zbiorów cyfrowych. [str. 32–34]

Dwie instytucje, które pełniły kluczową rolę w procesie digitalizacji zbiorów archiwalnych i kinematografii – NAC i FN – nie posiadały własnych siedzib, co nie gwarantowało właściwego poziomu bezpieczeństwa plików cyfrowych, których przechowywanie wymagało budowy magazynów – repozytoriów zbiorów o szczególnie wysokich parametrach technicznych. [str. 34–35]

Nieprawidłowości w zakresie tworzenia infrastruktury służącej digitalizacji zbiorów stwierdzono w siedmiu jednostkach (28% zbadanych), tj. w Ministerstwie, TVP S.A. oraz u pięciu beneficjentów. Polegały one na nieprzestrzeganiu przez beneficjentów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷ oraz braku skutecznych działań Ministra mających na celu doprowadzenie do wejścia w życie dodatkowych (oprócz przepisów uchwały RM nr 176/2010) narzędzi prawnych i finansowych, które umożliwiłyby weryfikację przestrzegania przez beneficjentów postanowień umownych dotyczących utrzymania trwałości projektów podczas pięciu lat po ich zakończeniu. Brak takich rozwiązań – w ocenie NIK – może w znacznym stopniu utrudnić operatorowi projektu (NInA)¹⁸ kontrolę realizacji zobowiązań beneficjentów wynikających z podpisanych umów. W przypadku niewykonania umowy zgodnie z jej warunkami, przekazane beneficjentowi środki finansowe podlegają zwrotowi wraz z odsetkami liczonymi, jak od zaległości podatkowych, w oparciu o tryb egzekucji administracyjnej. NIK zwraca uwagę, że operator projektu nie mieści się jednak w kategorii podmiotów przewidzianych do prowadzenia egzekucji niepodatkowych należności budżetowych, do których stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych. [str. 32–33]

Minister nie wypracował nowego modelu udostępniania, rozpowszechniania i wykorzystywania archiwizowanych zasobów kultury. Negatywna ocena dotyczy braku skutecznych działań legislacyjnych Ministra w celu likwidacji¹⁹ barier prawnych, ograniczających lub uniemożliwiających gromadzenie i udostępnianie w Internecie zdigitalizowanych zasobów, w szczególności dotyczy to nieopracowania projektu ustawy o narodowym zasobie audiowizualnym²⁰. Działania Ministra obejmowały jedynie prace nad projektem ustawy, prowadzono konsultacje oraz dokonywano analizy – nie doprowadziły jednak do przekazania Radzie Ministrów żadnego projektu legislacyjnego w niniejszym zakresie.

Działania Ministra w celu dostosowania prawa polskiego do zmian wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/28/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwana dalej „Pzp”.

¹⁸ Instytucja wyznaczona operatorem priorytetu zobowiązana była do: przeprowadzania konkursów dotyczących wyboru zadań dofinansowanych ze środków projektu, podpisywania z beneficjentami umów, nadzoru nad realizacją zadań objętych umowami.

¹⁹ Zidentyfikowanych w 2009 r.

²⁰ Ustawa miałaby regulować całość polskiej przestrzeni internetowej, w tym m.in. zawierałaby przepisy dotyczące gromadzenia i udostępniania archiwizowanych zasobów polskiego Internetu, w tym stron z rozszerzeniem gov.pl, nowelizowałaby ustawę o prawie autorskim i prawach pokrewnych w zakresie stworzenia nowych zapisów umożliwiających szersze udostępnienie w sieci materiałów bibliotecznych, audialnych i audiowizualnych.

niektórych dozwolonych sposobów korzystania z tzw. utworów osieroconych²¹, były opieszale i nie doprowadziły, w terminie określonym w art. 9 ust. 1 ww. dyrektywy, do dostosowania prawa polskiego do dyrektywy UE²².

Wskaźnik udostępnienia przez Internet zdigitalizowanych materiałów zrealizowany został na poziomie 69,5%. Przyczyną powyższego był brak możliwości udostępnienia przez beneficjentów programu wszystkich materiałów przeniesionych na zapis cyfrowy, z uwagi na ograniczenia wynikające z przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych²³. [str. 36]

Inne nieprawidłowości w zakresie udostępnienia zdigitalizowanych materiałów stwierdzono w czterech instytucjach (21% zbadanych). Dotyczyły one między innymi: nierealizowania umów zawartych z NInA w zakresie udostępnienia zdigitalizowanych materiałów. [str. 38–39]

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Digitalizację polskich zasobów kultury prowadzoną w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku przez biblioteki, muzea i archiwa charakteryzowało rozproszenie inicjatyw oraz brak koordynacji działań. Wpływ na to miały następujące czynniki: niedostateczny system finansowania prac digitalizacyjnych na szczeblu centralnym; niski poziom wiedzy dotyczącej wagi procesu digitalizacji polskich dóbr kultury wśród osób zarządzających instytucjami kultury oraz brak świadomości znaczenia gromadzenia i trwałego przechowywania zdigitalizowanych dokumentów cyfrowych dla polskiego dziedzictwa narodowego. Wdrożenie i realizacja WPR „Kultura+” Priorytet „Digitalizacja” spowodowały, że te negatywne czynniki w znacznej mierze stały się w chwili obecnej nieaktualne. Niemniej jednak nadal można obserwować zjawisko, że większość instytucji kultury oraz archiwów nie jest w stanie finansować pracowni digitalizacyjnych oraz procesu digitalizacji z własnych środków. Dlatego też konieczne jest zapewnienie projektom digitalizacyjnym ciągłości i trwałości. Bez zapewnienia odpowiedniej infrastruktury digitalizacyjnej nie jest możliwe upowszechnianie polskiego dziedzictwa kulturowego w Internecie i dostęp do niego m.in. dla mieszkańców wsi i małych miast, co było jednym z celów realizacji Priorytetu „Digitalizacja”. Dlatego kontynuacja digitalizacji materiałów audiowizualnych w wymiarze systemowym jest wyjątkowo pilna ze względu na niską trwałość nośników, których znaczna część ulec może w krótkim czasie fizycznemu rozpadowi i utracie wartościowych treści. .

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego NIK działań mających na celu:

- **przyśpieszenie procesu digitalizacji dóbr kultury poprzez zapewnienie finansowania tego procesu w instytucjach kultury (na poziomie odpowiadającym szacunkom MKiDN z 2009 r.);**

²¹ Dz.U.UE L Nr 299 z 27.10.2012 r., s. 5. (dalej: dyrektywa UE w sprawie korzystania z utworów osieroconych”).

²² Już po zakończeniu czynności kontrolnych w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, tj. w dniu 22 maja 2015 r. Rada Ministrów skierowała do Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. (Druk Sejmowy nr 3449). Projekt obejmował dostosowanie przepisów polskich do dyrektywy UE w sprawie utworów osieroconych. W dniu 11 września 2015 r. ustawa została uchwalona przez Sejm RP, a w dniu 15 września 2015 r. została przekazana Prezydentowi RP. Prezydent RP w dniu 5 października 2015 r. podpisał ustawę o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o grach hazardowych. Została ona opublikowana w dniu 19 października 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1639) i wejdzie w życie z dniem 20 listopada 2015 r. (tj. po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia).

²³ Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm. (zwana dalej: „ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych”).

- wprowadzenie, jako podstawowego miernika realizacji celu w Priorytecie „Digitalizacja”, jednostki inwentarzowej występującej w instytucjach kultury oraz powiązanie tego miernika z liczbą wykonanych skanów;
- przygotowanie i zapewnienie wdrożenia rozwiązania, które pozwoliłyby operatorowi Priorytetu „Digitalizacja” dokonywać weryfikacji zobowiązań beneficjentów, wynikających z obowiązku utrzymania trwałości projektów po zakończeniu WPR „Kultura+”;
- kontynuowanie działań legislacyjnych w celu likwidacji ograniczeń w zakresie udostępniania zdigitalizowanych dóbr kultury, w tym w szczególności przygotowanie projektu ustawy o narodowym zasobie audiowizualnym oraz zmiany przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych;
- zapewnienie otrzymywania przez Ministra informacji o nakładach na digitalizację prowadzoną w samorządowych instytucjach kultury z ich środków własnych oraz o efektach rzeczowych prowadzonej cyfryzacji zbiorów;
- podjęcie działań w celu oszacowania liczby pracowni niezbędnych do prowadzenia digitalizacji dóbr kultury oraz liczby repozytoriów.

3.1 Efekty procesu digitalizacji

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli jednym z najważniejszych efektów działań Ministra na rzecz digitalizacji było uruchomienie od 2007 r. programu, który umożliwił dofinansowanie procesu digitalizacji dziedzictwa kulturowego, tworzenie wirtualnych bibliotek i muzeów oraz budowę infrastruktury niezbędnej do prowadzenia digitalizacji.

Na pozytywną ocenę NIK w zakresie digitalizacji zasługuje: opracowanie przez Ministra w latach 2011–2014 zasad funkcjonowania Priorytetu „Digitalizacja” realizowanego w ramach WPR „Kultura+”, oszacowanie w 2009 r. liczby dóbr kultury znajdujących się w instytucjach kultury przez niego prowadzonych i współprowadzonych, właściwe określenie kryteriów doboru materiałów do digitalizacji oraz określenie minimalnych wymagań w zakresie standardów, zasad prowadzenia digitalizacji oraz parametrów technicznych jakości wykonywanych skanów, w ramach każdej kategorii zasobów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że przed rozpoczęciem realizacji WPR „Kultura+” nie oszacowano liczby dóbr kultury znajdujących się w posiadaniu instytucji kultury, których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego, przez co Minister nie dysponował pełną wiedzą na temat faktycznych potrzeb w zakresie digitalizacji.

Pomimo niezakończenia WPR „Kultura+” osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe Priorytetu „Digitalizacja” w trzech spośród czterech podstawowych wskaźników realizacji celu, planowanych w tym Priorytecie. Zrealizowane powyżej założonych wartości (na koniec 2014 r.) wskaźniki dotyczyły między innymi: liczby wykonanych skanów dóbr kultury (więcej o 39%) oraz ponad szesnastokrotnie większej od zaplanowanej liczby godzin zdigitalizowanych materiałów audialnych i audiowizualnych. W ocenie NIK przekroczenie realizacji wskaźnika dotyczącego liczby godzin zdigitalizowanych materiałów audialnych i audiowizualnych wynikało z jego nierzetelnego zaplanowania.

NIK zwraca uwagę, że ustalenie obrazu cyfrowego – skanu, jako miernika zdigitalizowanych zbiorów cyfrowych oraz niepowiązanie tego wskaźnika z jednostkami inwentarzowymi występującymi w muzeach, bibliotekach, archiwach, rejestrach zabytków i kinematografii – skutkuje brakiem informacji o liczbie dóbr kultury faktycznie przeniesionej na nośniki cyfrowe i udostępnionej oraz brakiem możliwości ustalenia stanu zaawansowania digitalizacji zbiorów, w stosunku do wielkości oszacowanej w 2009 r.

W ocenie NIK nawet pełna realizacja założeń Priorytetu „Digitalizacja”, zarówno pod względem rzeczowym jak i finansowym, nie wyczerpie potrzeb instytucji kultury i archiwów w zakresie digitalizacji dóbr kultury. Przy obecnym tempie prac niemożliwym jest również zakończenie do 2020 r. digitalizacji zbiorów.

Nieprawidłowości w zakresie oceny efektów procesu digitalizacji stwierdzono w ośmiu jednostkach (32%).

[Czas rozpoczęcia digitalizacji w jednostkach podległych Ministrowi oraz podstawy prawne dofinansowywania przedsięwzięć z zakresu digitalizacji](#)

W instytucjach kultury i archiwach, od końca XX w., zabezpieczano dobra kultury poprzez tworzenie ich cyfrowych odwzorowań, które za pomocą nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych mogą być udostępniane użytkownikom z całego świata poprzez Internet.

W archiwach pierwsze próby digitalizacji zbiorów podjęte zostały w 1995 r. Planowe skanowanie materiałów po raz pierwszy rozpoczęto w NAC²⁴ w 1997 r. W latach 2005–2006 NAC prowadziło planową digitalizację zabezpieczającą. W latach 2007–2009 nastąpił szybki rozwój archiwistyki zasobów cyfrowych. Na dzień 31 grudnia 2009 r., w archiwach państwowych znajdowało się 2.387.211 kopii cyfrowych z zasobu własnego, co stanowiło ok. 6,6% w stosunku do całości posiadanych jednostek archiwalnych²⁵.

W bibliotekach pierwsze działania digitalizacyjne rozpoczęły się w 1995 r., zaś od 2008 r. większość dużych bibliotek naukowych prowadziła systematyczną digitalizację swoich zbiorów.

W muzeach pierwsze prace nad utworzeniem inwentarzy elektronicznych rozpoczęte zostały w latach osiemdziesiątych XX w. W 1989 r. istniały już systemy bazodanowe (tekstowe w systemie DOS) w Muzeum Narodowym w Warszawie i Muzeum Narodowym w Poznaniu. Od 1990 r. systemy elektroniczne rozwijane były już w ponad 80 muzeach, np. w Państwowym Muzeum Archeologicznym w Warszawie. Digitalizacja w instytucjach kultury stawała się zjawiskiem coraz częstszym, jednak większość instytucji kultury nie była w stanie sfinansować wyposażenia pracowni digitalizacyjnych oraz procesu digitalizacji z własnych środków.

Zakres prowadzonej digitalizacji, planowane koszty i efekty rzeczowe

W 2010 r. opracowane zostały przez Ministra zasady funkcjonowania WPR „Kultura+” Priorytet „Digitalizacja” – pierwszego, dotyczącego digitalizacji, wieloletniego programu rządowego, wprowadzonego uchwałą RM Nr 176/2010.

W 2009 r., przed wprowadzeniem WPR „Kultura+”, oszacowana została liczba dóbr kultury znajdujących się w instytucjach prowadzonych i współprowadzonych przez Ministra²⁶. Według tych szacunków w instytucjach kultury znajdowały się: zabytki nieruchome ujęte w rejestrze zabytków (63.368 obiektów), jednostki archiwalne archiwaliów w archiwach państwowych (260 km bieżących materiałów archiwalnych, czyli ponad 35 mln jednostek archiwalnych, mogących zawierać od 1 do nawet ponad 1000 stron), muzealia (12 mln), materiały biblioteczne (6.227.756 jednostek)²⁷, nagrane płyty gramofonowe materiałów audialnych (410 tys. godz. oraz 201,5 tys. sztuk taśmy magnetofonowej), nagrane materiały audiowizualne (259 tys. godz.)²⁸. Minister nie oszacował liczby dóbr kultury znajdujących się w posiadaniu instytucji kultury, których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego.

²⁴ Nazwa zmieniona rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 lutego 2008 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Archiwum Dokumentacji Mechanicznej w Warszawie (Dz. U. Nr 29, poz. 167). Po przekształceniu Archiwum Dokumentacji Mechanicznej w NAC, rozszerzono zakres zadań m.in. o funkcje związane z informatyzacją i digitalizacją. Wykonywano wówczas skany zabezpieczające, które później wykorzystano podczas inwentaryzacji w systemie Zeus.

²⁵ Według opracowania „Program digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenie, przechowywanie i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce w latach 2009–2020” archiwa państwowe podległe Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych według stanu na 31 grudnia 2008 r. posiadały przeszło 36 mln jednostek archiwalnych akt.

²⁶ Szacunek powyższy został przeprowadzony w dokumentach „Program digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenia, przechowywania i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce 2009–2020” oraz „Strategia digitalizacji zbiorów audiowizualnych w Polsce na lata 2010–2020”, sporządzonych przed rozpoczęciem WPR „Kultura+”, w których oszacowana została liczba dóbr kultury posiadanych przez najważniejsze instytucje kultury (prowadzone i współprowadzone przez Ministra) oraz określone zostały ogólne kryteria wyboru zasobów, które powinny zostać objęte digitalizacją w pierwszej kolejności.

²⁷ Materiały biblioteczne obejmowały: nowe druki (powstałe w latach 1801–1960) – 845 tys. tytułów książek, 64.380 tytułów czasopism (tj. 686.956 roczników); 278,4 tys. egzemplarzy dokumentów życia społecznego; 102 tys. sztuk mapy; 15,4 tys. rękopisów, 4 mln sztuk ikonografii oraz 300 tys. starych druków.

²⁸ Materiały audiowizualne obejmowały 209 tys. godz. nagranych taśm wizyjnych oraz 50 tys. godzin filmów na taśmie.

W dokumencie „Program digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenia, przechowywania i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce 2009–2020”, wskazane zostały następujące kryteria doboru materiałów do digitalizacji: użyteczność (częste wykorzystanie obiektu – potrzeby użytkowników), zły stan zachowania obiektu (zabezpieczenie przed utratą), wartość i unikatowość obiektu, konieczność uzupełnienia/scalania cyfrowego kolekcji, ograniczona dostępność obiektu, szczególne znaczenie zasobów dla kultury narodowej lub regionalnej.

W ww. dokumencie oszacowano wydatki z budżetu państwa planowane do poniesienia w latach 2009–2020 w związku z digitalizacją na kwotę 2.338 mln zł, z czego: 16 mln zł – w 2009 r., 210 mln zł – w 2010 r., 251 mln zł w 2011 r., 260 mln zł w 2012 r., 267 mln zł w 2013 r., 213 mln zł w 2014 r., 193 mln zł w 2015 r., po 185 mln zł w latach 2016 i 2017, 190 mln zł w 2018 r. oraz po 184 mln zł w latach 2019 i 2020. Kwota ta nie uwzględniała kosztów digitalizacji dóbr kultury posiadanych przez samorządowe instytucje kultury.

Podstawę do oszacowania kosztów realizacji Priorytetu „Digitalizacja” stanowiły wydatki poniesione na realizację programów Ministra w latach 2008–2009 na finansowanie dwóch priorytetów dotyczących tworzenia zasobów cyfrowych, które wyniosły 12 mln zł²⁹.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że 22 skontrolowane jednostki (88%) oszacowały liczbę dóbr kultury przeznaczoną do digitalizacji. Dwie jednostki (8%) nie przeprowadziły takiego szacunku. Były to:

- Wydawnictwo Miejskie Poznania, które digitalizuje obiekty dziedzictwa kulturowego przekazane przez instytucje partnerskie i nie jest w stanie oszacować liczby i kosztów pełnej cyfryzacji dóbr kultury, które mają być zdigitalizowane w ramach projektu „Cyryl”. Przyczyną tego stanu był brak informacji o wielkości zbiorów instytucji partnerskich oraz niewyjaśnione prawa autorskie zbiorów;
- Muzeum Narodowe w Poznaniu, które przystąpiło do WPR „Kultura+” w październiku 2012 r. i otrzymało środki na budowę infrastruktury do przechowywania skanów obiektów muzealnych. Inne wnioski tego Muzeum dotyczące zwiększenia dotacji Ministra na rozbudowę bazy sprzętowej (komputeryzację) oraz zwiększenie zatrudnienia, a także kolejny wniosek o środki z Programu „Kultura+” na digitalizację, zostały rozpatrzone negatywnie.

Muzeum Narodowe w Warszawie zamierza przenieść na zapis cyfrowy wszystkie posiadane muzealia. Według stanu na 31 grudnia 2014 r. w Muzeum pozostało do digitalizacji 669.639 obiektów. Obecny stan techniczny pracowni do cyfryzacji zbiorów umożliwia digitalizowanie ok. 12.500 obiektów rocznie, tak więc do ukończenia cyfryzacji Muzeum potrzebowałoby 53 lat³⁰.

Kontrola wykazała, że 22 instytucje (88%) nie oszacowały i nie ujęły w planach finansowych kosztów digitalizacji. Kierownicy tych jednostek wskazywali na następujące przyczyny rezygnacji z oszacowania kosztów digitalizacji: brak dostatecznego finansowania, niską wiarygodność wyliczeń, które musiałyby dotyczyć długotrwałego procesu, możliwość pojawienia się nowych

²⁹ W 2008 r. w ramach programu Ministra pn. „Dziedzictwo kulturowe”, Priorytet 5 pn. „Tworzenie zasobów cyfrowych dziedzictwa kulturowego”, wydatkowano 2 mln zł, a w 2009 r. w ramach programu Ministra pn. „Dziedzictwo kulturowe”, Priorytet 4 „Tworzenie zasobów cyfrowych dziedzictwa kulturowego” wydatkowano 10 mln zł.

³⁰ Kierownik Działu Digitalizacji w Muzeum ocenił, że doposażenie pracowni, tj. utworzenie stałych stanowisk do fotografowania umożliwiłoby zwiększenie średniej liczby zdjęć do 30 tys. rocznie. Wówczas cała digitalizacja zajęłaby ok. 22 lata. Znaczące przyspieszenie prac możliwe jest wyłącznie w przypadku zatrudnienia fotografów i skanerzysty (co najmniej cztery etaty) oraz zapewnienia im stanowisk pracy – tj. konieczne byłoby stworzenie nowej pracowni fotograficznej. Wówczas realny byłby przyrost do 50 tys. plików cyfrowych rocznie. Gdyby udało się dodatkowo znaleźć środki na kontynuację współpracy z firmą zewnętrzną, całość digitalizacji zajęłaby ok. 15 lat.

technologii o nieznanym obecnie koszcie, przyjęty jednoroczny system planowania wydatków, co uniemożliwia wieloletnie planowanie inwestycji, konieczność corocznego podejmowania starań o uzyskanie nowego dofinansowania na projekty z zakresu digitalizacji, wielkość posiadanych zasobów własnych, brak elektronicznych baz danych (inwentarzy) dla części zespołów oraz fakt, że digitalizacja nie jest podstawowym zadaniem w działalności kontrolowanych jednostek, a żadna instytucja nadzorująca jednostki nigdy nie żądała przeprowadzenia szacunku kosztów digitalizacji. Koszty digitalizacji zbiorów oszacowały jedynie trzy jednostki (12%) w tym m.in.:

- koszt digitalizacji zbiorów w TVP S.A. oszacowany został na poziomie 59 mln zł niezbędnych do przeprowadzenia pełnej digitalizacji zasobów archiwalnych (z wyłączeniem materiałów pozostających w Oddziałach Terenowych TVP S.A.). Podstawą do tego szacunku były jedynie niezbędne zakupy inwestycyjne, koszty urządzeń (z amortyzacją), oprogramowania oraz wynagrodzeń związanych bezpośrednio z procesem digitalizacji. Kwota ta nie objęła kosztów stałych, kosztów zarządzania procesem rekonstrukcji, kosztów przechowywania zdigitalizowanych zbiorów oraz kosztów wynagrodzeń związanych pośrednio z cyfryzacją (koszty rozpoznania, kwalifikacji i dokumentacji materiałów), a także kosztów rekonstrukcji, która jest często niezbędna dla wykorzystania danego materiału;
- według stanu na 1 stycznia 2015 r. w Studiu Filmowym „Zebra” pozostało do pełnej rekonstrukcji cyfrowej 86 filmów fabularnych pełnometrażowych. Na podstawie dotychczasowych danych średni koszt całościowego procesu cyfryzacji jednego filmu szacuje się na poziomie 250–300 tys. zł, co w przypadku Studia Filmowego „Zebra” daje kwotę 23.220 tys. zł.

Stan zaawansowania, koszty finansowe oraz efekty rzeczowe realizacji Priorytetu „Digitalizacja”

Minister wskazał następujące kryteria doboru materiałów do digitalizacji³¹: użyteczność (częste wykorzystanie obiektu – potrzeby użytkowników), zły stan zachowania obiektu (zabezpieczenie przed utratą), wartość i unikatowość obiektu, konieczność uzupełnienia/scalenia cyfrowego kolekcji, ograniczona dostępność obiektu, szczególne znaczenie zasobów dla kultury narodowej lub regionalnej.

W toku kontroli stwierdzono, że 22 instytucje (88% zbadanych) opracowały własne szczegółowe kryteria doboru materiałów do digitalizacji. Oprócz wskazanych przez Ministra były to również: przynależność do narodowego zasobu bibliotecznego, oznaczenie kategorią archiwalną „A”, znaczenie społeczne, artystyczne i wartość historyczna materiałów, znaczenie programowe audycji, zapewnienie możliwości udziału twórców utworu w procesie rekonstrukcji materiałów analogowych (filmowych), pomniki historii, obiekty wpisane na listę światowego dziedzictwa UNESCO, zabytki nieruchome i archeologiczne wpisane do rejestru zabytków, zabytki mające szczególny związek z regionem, np. grupa druków ciągłych i zwartych oraz rękopisów związanych z regionem, obiekty nieposiadające dokumentacji wizualnej w formie cyfrowej lub obiekty o szczególnej wartości, nieudostępione na stałych ekspozycjach z powodów konserwatorskich.

Filmoteka Narodowa w Warszawie – w związku ze specyfiką posiadanych dóbr kultury – opracowała następujące zasady doboru i kolejność cyfryzacji: grupa przedwojennych produkcji fabularnych (158), zarejestrowanych na najbardziej wrażliwym na proces degradacji i łatwopalnym podłożu nitrocelulozowym, w ramach której wytypowano 43 filmy, jako wymagające najbardziej pilnej

³¹ Kryteria wyboru dóbr kultury do digitalizacji wskazano w dokumencie „Program digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenia, przechowywania i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce 2009–2020”. Dokument na zlecenie Ministra opracowała grupa ekspertów.

digitalizacji; zespół 212 filmów animowanych Krakowskiego Studia Filmów Animowanych, w ramach którego do digitalizacji wytypowano 28 filmów; zespół 1.328 przedwojennych materiałów dokumentalnych (kroniki filmowe Polskiej Agencji Telegraficznej, reportaże, filmy oświatowe itp.), w ramach którego wskazano 120 filmów wymagających pilnej digitalizacji (uwzględniono przy tym niezbędność udostępnienia materiału badaczom oraz krystalizowanie się nowej sytuacji prawnej utworów osieroconych); zespół 2.000 filmów fabularnych z lat 1950–1970 z najbardziej narażonymi na bezpowrotną utratę ścieżkami dźwiękowymi, z którego wytypowano 250 ścieżek oraz liczącą 826 pozycji kolekcję filmów krótkometrażowych studia Se-Ma-For w Łodzi, z której wytypowano 30 filmów.

Celem strategicznym WPR „Kultura+” była poprawa dostępu do kultury i zwiększenie uczestnictwa w kulturze społeczności lokalnych, ze szczególnym uwzględnieniem gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Cel powyższy miał zostać osiągnięty poprzez realizację dwóch priorytetów: Priorytetu „Biblioteka+ Infrastruktura bibliotek” oraz Priorytetu „Digitalizacja”. Priorytet „Digitalizacja” zakładał poszerzenie i ułatwienie dostępu do cyfrowych zasobów polskiego dziedzictwa kulturowego za pośrednictwem Internetu mieszkańcom Polski, zwłaszcza wsi i małych miast.

W latach 2011–2014 wydatki z budżetu państwa na realizację WPR „Kultura+” wyniosły 207.134 tys. zł. Na zadania objęte Priorytetem „Digitalizacja” wydatkowano kwotę 95.703 tys. zł, co stanowiło 46,1% całego Programu. Z zaplanowanej na lata 2011–2014 w Priorytecie „Digitalizacja” kwoty 100.000 tys. zł wydatkowano łącznie 95.703 tys. zł., w tym 23.479 tys. zł w 2011 r., 23.711 tys. zł w 2012 r., 23.911 tys. zł w 2013 r. oraz 24.602 tys. zł w 2014 r., co stanowiło średnio 95,5% planu po zmianach.

Z budżetu Ministra w latach 2012–2013 (oprócz środków przekazywanych na zadania w ramach Priorytetu „Digitalizacja” – 95.703 tys. zł) realizowano pięć innych działań obejmujących również digitalizację dóbr kultury, na które wydatkowano środki w kwocie 101.038 tys. zł. W 2012 r. poniesiono wydatki w kwocie 88.155 tys. zł, w tym na: digitalizację zasobów i zbiorów – 16.366 tys. zł (działanie nr 9.2.5.5.), konserwację, zabezpieczenie i digitalizację zbiorów – 54.314 tys. zł (działanie nr 9.2.1.3.), weryfikację, porządkowanie i digitalizację rejestrów – 12.309 tys. zł (działanie nr 9.2.4.2.) oraz na wspieranie działań dotyczących digitalizacji dokumentacji i popularyzacji zabytków i innych dóbr kultury – 5.166 tys. zł – (działanie nr 9.2.4.3.). W 2013 r. poniesiono wydatki na digitalizację dóbr kultury w wysokości 12.883 tys. zł (działanie nr 9.1.1.6.).

Na działania związane z digitalizacją w badanym okresie Minister przeznaczył łącznie kwotę 196.741 tys. zł., co w stosunku do oszacowanej na lata 2009–2020 kwoty 2.338.000 tys. zł stanowiło 8,4%.

W założeniach WPR „Kultura+” określono cztery wskaźniki realizacji Priorytetu „Digitalizacja”: liczbę wybudowanych pracowni digitalizacyjnych, liczbę wykonanych skanów dóbr kultury, liczbę skanów udostępnionych w sieci Internet oraz liczbę godzin zdigitalizowanych materiałów audiowizualnych. Realizacja dwóch spośród ww. wskaźników na dzień 31 grudnia 2014 r. przedstawiała się następująco: wykonano 22.561.933 skany (muzealiów, materiałów archiwalnych i bibliotecznych), tj. o 39 % więcej niż zaplanowana w matrycy logicznej maksymalna liczba skanów (16.228.000), z czego 3.606.325 w 2011 r., 3.709.333 w 2012 r., 10.412.358 w 2013 r. i 4.833.917 w 2014 r. oraz zdigitalizowano 8.116 godzin materiałów audiowizualnych, co stanowiło ponad szesnastokrotnie więcej niż zaplanowane w matrycy logicznej Priorytetu 500 godzin, z czego 36 godzin w 2011 r., 624 godzin w 2012 r. i 5.070 w 2013 r. oraz 2.387 godz. w 2014 r.

W wyniku kontroli stwierdzono, że 22 jednostki (88% skontrolowanych) wykonywały digitalizację samodzielnie, spośród nich osiem dodatkowo zlecało wykonanie cyfryzacji innym podmiotom. Dwie jednostki (12%) zlecały wykonanie kopii cyfrowych na zewnątrz. Były to: Centralne Muzeum Jeńców Wojennych w Łambinowicach-Opolu oraz Studio Filmowe „Zebra” w Warszawie.

Jedynie 11 jednostek (44% zbadanych) ustaliło termin zakończenia digitalizacji. Przewidywany termin przeniesienia wszystkich obiektów na zapis cyfrowy to okres pomiędzy rokiem 2015 (do tego czasu ma zakończyć się digitalizacja zbiorów własnych NInA), a 2040 (wyznaczonym przez Muzeum Narodowe w Krakowie na zakończenie cyfryzacji).

Pozostałe 14 jednostek (56%) nie potrafiły określić czasu zakończenia pełnej cyfryzacji zbiorów.

Kontrola NIK wykazała, że utracone zostały obiekty w dwóch jednostkach (8%). I tak:

- *NID w 2014 r. przeprowadził weryfikację zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru, w wyniku której wykreślono z rejestru 32 obiekty, ponieważ zabytki – mimo aktualnego wpisu – faktycznie nie istniały;*
- *Fundacja Pogranicze w Sejnach nie zrealizowała umowy zawartej z NInA, tj. nie wykonała cyfrowej kopii filmu pt. „Człowiek Pogranicza 2001”, dokumentującego przyznanie pisarzowi Tomasowi Venclovie tytułu Człowieka Pogranicza. Powyższe spowodowane było zaginięciem filmu.*

Działalność i finansowanie operatora oraz centrów kompetencji w Priorytecie „Digitalizacja”

Operatorem Priorytetu „Digitalizacja” jest Narodowy Instytut Audiowizualny. Minister wyznaczył pełnienie funkcji centrów kompetencji w zakresie digitalizacji następującym instytucjom: NInA – dla materiałów audialnych i audiowizualnych, BN – dla materiałów bibliotecznych, NAC – dla materiałów archiwalnych, NIMOZ dla muzealiów³² oraz NID – dla zabytków ruchomych i nieruchomych³³.

Utworzenie centrów kompetencji było zgodne z zaleceniami Komisji Europejskiej z dnia 27 października 2011 r. w sprawie digitalizacji i udostępnienia w Internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych, w których rekomendowane było tworzenie przez państwa członkowskie dużych ośrodków digitalizacyjnych jako elementów ośrodków kompetencji na rzecz rozwoju digitalizacji w Europie.

Centra kompetencji mogą korzystać ze środków Priorytetu poza trybem naboru wniosków, zaś kwota przeznaczona na realizację dofinansowań poza trybem naboru wniosków w latach 2011–2015 wynosiła łącznie 40.973 tys. zł. I tak zaplanowano dla:

- *NInA, jako Operatora Priorytetu oraz instytucji wyspecjalizowanej w digitalizacji zbiorów audiowizualnych – 20.000 tys. zł w okresie pięciu lat (po 4.000 tys. zł rocznie);*
- *BN – 6.000 tys. zł w przeciągu pięciu lat (w pierwszym roku 2.000 tys. zł, w latach kolejnych po 1.000 tys. zł rocznie);*
- *NAC – 6.400 tys. zł w przeciągu pięciu lat (w pierwszym roku 2.400 tys. zł, w latach kolejnych po 1.000 tys. zł rocznie);*
- *NID – 5.573 tys. zł przez pięć lat (w pierwszym roku 1.573 tys. zł, w latach kolejnych po 1.000 tys. zł rocznie);*
- *NIMOZ – 3.000 tys. zł (od 2013 r. po 1.000 tys. zł rocznie).*

Faktyczne wydatki poniesione w latach 2011–2014 na funkcjonowanie centrów kompetencji wyniosły ogółem 31.484 tys. zł, co stanowiło 94,2% planu po zmianach. I tak: NInA wydatkował

³² NIMOZ – wcześniej Ośrodek Ochrony Zbiorów Publicznych, działający od 1991 r. na mocy zarządzenia Nr 51 Ministra Kultury i Sztuki z dnia 31 października 1991 r. Z dniem 1 marca 2011 r. na podstawie zarządzenia Nr 6 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Ośrodka Ochrony Zbiorów, Ośrodek Ochrony Zbiorów Publicznych otrzymał nazwę: Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów (Dz. Urz. MKiDN Nr 1, poz. 6).

³³ Nazwa Narodowego Instytutu Dziedzictwa określona w § 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.).

14.166,3 tys. zł (91,7% planu po zmianach), BN – 4.896 tys. zł (97,9%), NAC – 5.121 tys. zł (94,8%), NID – 4.433,9 tys. zł (97,0%), a NIMOZ – 2.867,6 tys. zł (95,6%).

Przekazywanie środków Priorytetu do centrów kompetencji poza trybem naboru wniosków było – w ocenie NIK – celowe, ze względu na wiodącą rolę tych instytucji w digitalizacji, zaangażowanie w proces decyzyjny oraz pełnienie funkcji koordynującej w danych obszarach.

Izba pozytywnie oceniła wypełnianie przez wyznaczone instytucje funkcji centrów kompetencji obejmujących przede wszystkim: wdrażanie zmian technologicznych dotyczących digitalizacji i przechowywania danych cyfrowych, koordynację procesu gromadzenia i przechowywania zasobów cyfrowych, w tym w szczególności opracowanie standardów i zasad digitalizacji dla różnych rodzajów dóbr kultury, edukację kadr instytucji kultury prowadzących digitalizację, udostępnianie zdigitalizowanych materiałów oraz promocję zasobów cyfrowych. I tak:

- *NInA zlecił grupie ekspertów opracowanie standardów w zakresie cyfryzacji materiałów audiowizualnych i audiowizualnych, współtworzył, produkował, rejestrował i promował dobra kultury w celu ich emisji w programach mediów publicznych i prywatnych; prowadził działalność wydawniczą; współorganizował wydarzenia o ważnym znaczeniu dla kultury, nauki i edukacji; prowadził działania edukacyjne i szkoleniowe w sferze działalności kulturalnej; produkował audycje telewizyjne i radiowe. Instytut prowadził także projekty badawcze, opracowywał i zlecał opracowanie analiz i ekspertyz służących diagnozie oraz prognozowaniu kierunków rozwoju dziedziny objętej zakresem jego działania. NInA wykorzystywał nowe technologie (w tym Internet) do działań w zakresie promocji kultury, nauki i edukacji oraz realizował programy, mające na celu finansowanie lub współfinansowanie działań w zakresie digitalizacji, udostępniania i edukacji w sferze kultury;*
- *BN opracowała modelową ścieżkę digitalizacji zbiorów bibliotecznych oraz Katalog Dobrych Praktyk i Standardów Digitalizacji w zakresie materiałów bibliotecznych. Określiła liczbę i kryteria doboru obiektów zaplanowanych do cyfryzacji. Prowadziła wielokierunkowe działania, których celem było umożliwienie dostępu do dziedzictwa kulturowego jak najszerzszemu gronu odbiorców. Stworzyła, a następnie unowocześniła cyfrową Bibliotekę Narodową Polona (cBN Polona), w której dostępnych było na koniec III kwartału 2014 r. 375.924 zdigitalizowanych obiektów. Opracowała rozwiązanie „Polona w chmurze”, które oferuje instytucjom kultury możliwość nieodpłatnego przechowywania danych w repozytorium BN oraz prezentację obiektów w cBN Polona;*
- *NIMOZ uczestniczył w opracowaniu standardów digitalizacji muzealiów, działaniach doradczych i budowaniu zaplecza kompetencyjnego i teoretycznego dla procesów digitalizacji w muzeach oraz organizowaniu i prowadzeniu szkoleń dla muzealników. Nie dysponując instrumentami zarządczymi, ułatwiającymi pozyskiwanie informacji z muzeów, Instytut podjął działania zmierzające do zdiagnozowania stanu digitalizacji w polskich muzeach. W tym celu opracował ankietę, którą przesłał do 444 muzeów, posiadających statut lub regulamin nadany lub uzgodniony z Ministrem, w zakresie m.in. stanu digitalizacji muzealiów. Efekt analizy wyników ankiet był ograniczony ze względu na niewielką liczbę (32%) muzeów, które udzieliły odpowiedzi. W ocenie NIK opracowania Instytutu, sporządzone na podstawie analizy materiału uzyskanego z niewielkiej liczby muzeów, obarczone są ryzykiem błędu w zakresie sformułowanych wniosków, dotyczących stanu digitalizacji w muzeach. Ryzyko to wynika zarówno z niewielkiej reprezentacji udzielonych odpowiedzi, jak i z faktu, że wśród nich znalazły się odpowiedzi muzeów, które stanowią grupę obejmującą wiodące jednostki w kraju, najlepiej wyposażone i finansowane, a brak jest informacji z muzeów utworzonych przez inne podmioty np. przez jednostki samorządu terytorialnego;*
- *NAC prowadziło rozbudowę Centralnego Repozytorium Cyfrowego (CRC), umożliwiającego właściwe przechowywanie zdigitalizowanych zbiorów; określiło standardy digitalizacji materiałów archiwalnych, koordynowało gromadzenie kopii cyfrowych w archiwach państwowych poprzez digitalizację mikrofilmów z zasobu i przyjmowanie kopii z oryginałów przesyłanych przez archiwa, przechowywało kopie cyfrowe wykonywane przez beneficjentów WPR „Kultura+”, którzy mieli obowiązek przekazywania egzemplarza kopii cyfrowej do centrum kompetencji wskazywanego przez operatora Programu. Ponadto NAC udostępniało nieodpłatnie narzędzia do wspierania digitalizacji w: Zintegrowanym Systemie Informacji Archiwalnej (ZoSIA) – bazie danych materiałów archiwalnych oraz powiązanego w nim serwisu www.szukajwarchiwach.pl, który służy do prezentacji opisów materiałów archiwalnych z kopiami cyfrowymi tych materiałów. Prowadziło również szkolenie kadr digitalizatorów oraz promocję digitalizacji w formie np. ulotek tematycznych, codziennych galerii na portalu społecznościowym (Facebook) z tematycznymi galeriami złożonymi ze zdigitalizowanych fotografii, w formie notek na stronie internetowej, a także poprzez filmy tematyczne;*
- *NID współpracował przy opracowaniu standardów w zakresie cyfryzacji zabytków, zlecił wykonanie repozytorium cyfrowego plików multimedialnych, przeprowadzał szkolenia pracowników instytucji kultury, zakupił sprzęt (skaner laserowy 3D) do rejestracji trójwymiarowych, opracował dokumentację systemu informatycznego do pozyskiwania*

danych o zabytkach oraz zlecał usługi w zakresie skanowania dokumentacji rejestrowej i utworzenia bazy obiektów przestrzennych.

Nadzór nad jednostkami pełniącymi funkcję centrów kompetencji oraz monitoring procesu digitalizacji

Zasady monitoringu realizacji procesu digitalizacji określone w WPR „Kultura+”, w części dotyczącej Priorytetu „Digitalizacja”, dostosowane zostały do obecnie obowiązujących procedur sprawozdawczych dla instytucji podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych, określonych w zarządzeniu Ministra z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa³⁴.

W Ministerstwie opracowano formularze planistyczno–sprawozdawcze dla centrów kompetencji zawierające dane finansowe, merytoryczne oraz wynikowe prowadzonej działalności digitalizacyjnej.

Dokumenty przedkładane Ministrowi przez centra kompetencji stanowiły podstawę do sporządzenia sprawozdania z realizacji WPR „Kultura+” w danym roku oraz formułowania wniosków dotyczących zmian w planowanych wydatkach na digitalizację. Przykładem wykorzystania wniosków z monitoringu były korekty zapisów w aktualizacji uchwały RM nr 176/2010. Z powodu większego niż pierwotnie zakładano w Programie zainteresowania wnioskodawców otrzymaniem dofinansowania na zadania, dotyczące wykonywania kopii cyfrowych, konieczna była zmiana proporcji między wydatkami bieżącymi i majątkowymi w budżecie priorytetu.

Nieprawidłowości w powyższym zakresie NIK stwierdziła podczas kontroli w NAC. Dziesięć z jedenastu³⁵ sprawozdań NAC, jako centrum kompetencji za lata 2011–2014 (III kwartały) tj. za I półrocze lat 2011–2014, za III kwartały w latach 2012–2014, a także roczne za lata 2011–2013, zostało złożonych do MKiDN z naruszeniem terminów określonych § 28 ust.1 zarządzenia nr 30 Ministra w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa³⁶. NAC złożyło ww. sprawozdania z opóźnieniem wynoszącym od trzech (sprawozdanie za III kwartały 2012 r.) do 90 dni (sprawozdanie za I półrocze 2012 r.).

W sprawozdaniach z realizacji WPR „Kultura+” Priorytet „Digitalizacja” składanych do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Finansów, Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwo nierzetelnie informowało o stopniu realizacji wskaźnika osiągnięcia celu jakim była liczba skanów udostępniona w Internecie. Jedynie w sprawozdaniu z realizacji WPR „Kultura+” Priorytet „Digitalizacja” za 2011 r. Ministerstwo wykazało stopień realizacji tego wskaźnika (1.055.239 skanów). W sprawozdaniach z lat 2012–2013 nie zamieszczono informacji dotyczącej stopnia realizacji tego wskaźnika, pomimo że w posiadaniu Departamentu Mecenatu Państwa znajdowały się dane dotyczące wartości wszystkich wskaźników, które zostały zaplanowane w macyry logicznej Programu. Zdaniem NIK, przyczyną powyższej nieprawidłowości było niezgłoszenie przez adresatów sprawozdań zastrzeżeń wskazujących na konieczność uzupełnienia danych o wartość tego miernika.

³⁴ Dz. Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 43 (dalej: „zarządzenie w sprawie nadzoru”). Do dnia 29 października 2013 r. obowiązywał w powyższym zakresie przepis w § 18 ust.1 zarządzenia nr 28 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa. (Dz. Urz. MKiDN Nr 5, poz. 49).

³⁵ Z wyjątkiem sprawozdania za III kwartał 2011 r.

³⁶ Zgodnie z ww. zarządzeniem sprawozdania za I półrocze powinny być złożone do 20 lipca bieżącego roku, sprawozdania za III kwartały – do 15 października bieżącego roku, zaś sprawozdania roczne – do 1 lutego roku następnego.

Jednostki publicznej radiofonii i telewizji

Badaniami kontrolnymi objęte zostały dwie jednostki publicznej radiofonii i telewizji – TVP S.A. oraz PR S.A., które dysponowały największymi zbiorami audialnymi i audiowizualnymi.

W zbiorach spółek radiofonii i telewizji znajdują się m.in. zbiory programowe po byłej Państwowej Jednostce Organizacyjnej „Polskie Radio i TVP”. Zostały one przekazane spółkom jedynie w użyczenie, na podstawie umów zawartych pomiędzy Narodowym Archiwum Cyfrowym (poprzednio Archiwum Dokumentacji Mechanicznej) a TVP S.A. i PR S.A.

W skład audiowizualnych zbiorów programowych wchodzi nagrania na nośnikach stosowanych w technice telewizyjnej i radiowej, wytworzone (w tym w ramach koprodukcji), nabyte, zamówione przez lub na rzecz telewizji i radia, jak też pozyskane w drodze wymiany bądź w inny sposób. Wśród zbiorów znajdują się audycje, materiały muzyczne, filmy i seriale wyprodukowane na zlecenie byłego Radiokomiteu. Zbiory programowe, które powstały przed 31 grudnia 1993 r., będące spuścizną po PJO, stanowią zasoby archiwalne, podlegające ochronie na podstawie ustawy o archiwach. Są one traktowane jako dziedzictwo narodowe. Zbiory archiwalne tworzy dokumentacja: programowa, w formie dźwięku i obrazu, a także dźwięku lub obrazu, bez względu na nośnik, na którym została utrwalona, wytworzona samodzielnie bądź pozyskana drogą zakupu, darowizny lub wymiany oraz aktowa, z działalności programowej (załączona do nośnika w formie papierowej, dokumentacja programowa), aktowa z zarządzania oraz techniczna.

PR S.A. dysponuje nagraniami dźwiękowymi audycji słownych oraz nagraniami muzycznymi zarejestrowanymi na nośnikach analogowych. Było to łącznie 1.044.502 nagrań w tym 421.661 audycji słownych oraz 622.841 nagrań muzycznych. PR S.A. zamierza zdigitalizować całość posiadanego zbioru nośników analogowych, przez co zostanie zapewnione bezpieczeństwo udostępniania nagrań w wewnętrznych procesach produkcyjnych, w których wykorzystywane są pliki cyfrowe. W wyniku digitalizacji zbiorów PR S.A. w latach 2004–2014 powstało 359.501 plików, z czego w okresie objętym kontrolą 185.154 pliki (51,5%). Przy ustaleniu kolejności digitalizowania nagrań brane były pod uwagę trzy czynniki: wartość artystyczna/archiwalna nagrania, trwałość nośnika analogowego, posiadanie praw do wykorzystania nagrania. Proces digitalizacji uwzględniał w pierwszej kolejności zapotrzebowanie jednostek programowych.

TVP S.A. posiadała (według stanu na koniec III kwartału 2014 r.) 662.055 zewidencjonowanych zbiorów materiałów audiowizualnych, których była producentem, koproducentem lub pozyskała je w drodze zakupu³⁷, z czego do digitalizacji, na dzień 30 września 2014 r., przeznaczono 165.918 zbiorów, tj. 25,1%, a zdigitalizowano łącznie 111.639 zbiorów, tj. 67,3% przeznaczonych do digitalizacji. I tak spośród wytypowanych do digitalizacji:

- audycji/materiałów audiowizualnych zarejestrowanych na nośnikach magnetycznych wytypowano do digitalizacji 50.760 zbiorów (11,6%), a zdigitalizowano 41.513, tj. 81,8% zbiorów przeznaczonych do digitalizacji;
- audycji/materiałów audiowizualnych zarejestrowanych na nośnikach światłoczułych (16 i 35 mm) – wytypowano 67.007 zbiorów (66,5%), a zdigitalizowano – 13.389, tj. 20%;
- audycji/materiałów audiowizualnych w postaci plikowej – wytypowano 40.403 zbiory (44,3%), a zdigitalizowano – 49.923, tj. 123,6% (z wykazanych na 30 września 2014 r. 49.923 nośników cyfrowych w zasobach Telewizyjnej Agencji Informacyjnej, aż 41.014 stanowiły dyski XDCAM zawierające pliki cyfrowe, a pozostałe 8.909 stanowią taśmy Betacam Digital, które w przyszłości mają zostać przekształcone do postaci plikowej);
- materiałów audialnych – wytypowano 7.748 zbiorów (23,2%), a zdigitalizowano – 6.814, tj. 20,4%.

³⁷ TVP S.A. dysponowała: audycjami/materiałami audiowizualnymi zarejestrowanymi na nośnikach magnetycznych – 436.696, audycjami/materiałami audiowizualnymi zarejestrowanymi na nośnikach światłoczułych (16 i 35 mm) – 100.778, materiałami audialnymi – 33.363 oraz audycjami/materiałami audiowizualnymi w postaci plikowej – 91.218.

Materiały posiadane przez TVP S.A. przed digitalizacją wymagają przeprowadzenia rekonstrukcji cyfrowej. I tak: w liczbie 61.716 materiałów poddanych w latach 2011–2014 (III kwartał) digitalizacji w Ośrodku Dokumentacji i Zbiorów Programowych 7.849 materiałów (12,7%) wymagało dodatkowo rekonstrukcji cyfrowej.

W latach 2011–2014 (III kwartał) spółki publicznej radiofonii i telewizji na zadania związane z digitalizacją posiadanych materiałów audialnych i audiowizualnych wydatkowały łącznie kwotę 46.644,8 tys. zł, z czego:

- TVP S.A. – 38.836,8 tys. zł, powyższe koszty obejmowały zakupy urządzeń wraz z amortyzacją, nabycie oprogramowania, wynagrodzenia osób związanych bezpośrednio z procesem digitalizacji;
- PR S.A. – 7.808 tys. zł, przy czym: 6.932,6 tys. zł to wynagrodzenia pracowników, a 875,4 tys. zł zakupy na rzecz Archiwum w tym oprogramowania, sprzętu i rozbudowy systemu informatycznego.

PR S.A. i TVP S.A. ewidencjonowały i gromadziły zbiory audiowizualne w zakresie ilościowym. Do digitalizacji natomiast przeznaczone były materiały audiowizualne oznaczone kategorią archiwalną „A”, tj. wchodzące, zgodnie z § 28 pkt 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 maja 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu gromadzenia, ewidencjonowania, kwalifikowania, klasyfikacji oraz udostępniania materiałów archiwalnych tworzących zasób jednostek publicznej radiofonii i telewizji³⁸, do państwowego zasobu archiwalnego.

W TVP S.A. kwalifikowanie materiałów do digitalizacji wynikało z kryteriów i priorytetów określonych w procedurze organizacji procesu digitalizacji materiałów audiowizualnych zapisanych na taśmach filmowych, tj. stanu nośnika (zapobieganie zagrożeniu całkowitego zniszczenia materiału, a tym samym zapisu audiowizualnego), znaczenia społecznego, artystycznego i wartości historycznej materiałów, znaczenia programowego audycji, zapewnienia możliwości udziału twórców utworu w procesie rekonstrukcji materiałów analogowych (filmowych), potrzeb udostępniania licencyjnego, potrzeb promocyjnych TVP S.A. oraz zapotrzebowania rynkowego. Natomiast w PR S.A. nie sformalizowano (w formie aktów wewnętrznych) procedur związanych z digitalizacją posiadanych zasobów. Selekcja materiałów od początku procesu digitalizacji była skierowana na obiekty szczególnie zagrożone degradacją, tj. nośniki cyfrowe: taśmy DAT i UMATIC oraz płyty CD-R, a decyzję o zakresie przeprowadzonych prac każdorazowo podejmowano po zapoznaniu się z rodzajem danego nośnika³⁹ i jego zawartością.

W okresie objętym kontrolą, jednostki publicznej radiofonii i telewizji nie uczestniczyły w WPR „Kultura+” i nie korzystały z dofinansowania otrzymanego ze środków tego Programu. Spółki publicznej radiofonii i telewizji zawarły z operatorem Programu – NInA umowy dotyczące wspólnych działań polegających na poddaniu digitalizacji oraz opracowaniu metadanych do materiałów audialnych i audiowizualnych (z wyłączeniem rekonstrukcji cyfrowej) pochodzących z archiwów zakładowych, utrwalonych na nośnikach będących w ich dyspozycji na podstawie prawa własności, w celu umożliwienia ich rozpowszechniania jako „Materiały Cyfrowe”. I tak:

³⁸ Dz. U. Nr 98, poz. 680.

³⁹ W PR S.A. podczas digitalizacji zachowywane są parametry standaryzujące otrzymane nagranie w najlepszej postaci, tj.: częstotliwość próbkowania: 96 kHz, długość słowa 24 bity, format przetwarzania – liniowy wave, format przechowywania – liniowy FLAC.

- w latach 2011–2014 PR S.A. zawarło z NInA dziewięć takich umów⁴⁰. W ośmiu umowach PR S.A. zobowiązało się do zdigitalizowania 5.338 pozycji za kwotę brutto 1.082,0 tys. zł. Ponadto w umowie z 18 grudnia 2013 r. PR S.A. zobowiązało się do zdigitalizowania i opracowania metadanych do 5.000 materiałów w 2014 r. i 5.500 materiałów w 2015 r. Wyłącznym właścicielem zapisu cyfrowego, powstałego w wyniku digitalizacji stał się NInA, który wyraził zgodę na korzystanie przez PR S.A. dla własnych celów z każdej kopii Mastera Cyfrowego przez czas nieograniczony. W umowach tych określono, że dotyczą one montażu i zapisania danych cyfrowych audio na dysku komputera w pliku i w formacie wave PCM 24 bity 96 kHz za pomocą przeznaczonego do tego celu oprogramowania cyfrowej stacji audio. Digitalizacji poddane miały być materiały znajdujące się na nośnikach analogowych (taśmy magnetyczne) i cyfrowych (taśmy DAT i płyty Audio-CD). Określony został zakres metadanych WPR „Kultura+” dla nagrań audio;
- w dniu 30 stycznia 2012 r. TVP S.A. podpisała z NInA umowę o współpracy na łączną kwotę 1 mln zł⁴¹. TVP S.A. zobowiązała się do uregulowania autorskich praw majątkowych i pokrewnych do materiałów objętych umową w celu udzielenia NInA niewyłącznej licencji na polach eksploatacji wskazanych w umowie. Ze względu na ograniczenia finansowe oraz czas potrzebny na ustalenie kręgu twórców lub ich spadkobierców, z którymi należało zawrzeć umowy w zakresie praw autorskich (szacunkowe koszty nabycia praw na korzystanie z jednego spektaklu Teatru Telewizji w sieciach informatycznych, mogły wynieść od 50 tys. zł do 100 tys. zł, a w niektórych przypadkach nabycie praw od autorów nie było możliwe). TVP S.A. podjęła wraz z NInA decyzję o wymianie audycji, do których TVP S.A. nie posiadała uregulowanych praw w zakresie umożliwienia udzielenia licencji na rzecz NInA na takie, do których prawa autorskie były bezsporne. Łącznie wymieniono 205 audycji o łącznym czasie trwania 7.550 minut. Do końca III kwartału 2014 r. NInA przekazał TVP S.A., tytułem realizacji umowy, kwotę 737,4 tys. zł, tj. 73,9%.

Zarówno w PR S.A. jak i w TVP S.A. nie stwierdzono utraty zbiorów w wyniku zbyt późnej digitalizacji. W PR S.A. czas przeniesienia na zapis cyfrowy całego zasobu planowany jest na osiem lat, w tym digitalizacja zbioru użyczonemu – do sześciu lat, a zbiory programowe radio około dwóch lat. Proces digitalizacji w PR S.A. przebiega bez opóźnień, ponieważ posiada ono nowoczesną i największą pracownię digitalizacyjną w kraju. Głównym elementem, powodującym ryzyko ewentualnych zagrożeń procesów digitalizacyjnych jest niepewność zasad finansowania mediów publicznych, co przekłada się na budżet PR S.A., a dalej na budżet Archiwum Polskiego Radia i realizowane zadania.

Na szybkość procesu digitalizacji w TVP S.A. wpływa przede wszystkim brak wystarczających środków na zakup odpowiednich urządzeń.

⁴⁰ W trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a i b Pzp.

⁴¹ Koszty realizacji procesów digitalizacji i zakupu nośników – 900 tys. zł oraz opłata licencyjna – 100 tys. zł. Tak jak w przypadku PR S.A. umowa zawarta została w wyniku przeprowadzenia przez NInA postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki.

Beneficjenci

W latach 2011–2014 dofinansowanie otrzymało łącznie 161 beneficjentów⁴² (po 39 w 2011 r. i 2012 r., 41 w 2013 r. oraz 42 w 2014 r.), w tym: archiwa (43 wnioski⁴³) państwowe instytucje filmowe w 2011 r. (sześć), państwowe instytucje kultury (39 wniosków⁴⁴) oraz samorządowe instytucje kultury (74⁴⁵ wniosków⁴⁶).

Dofinansowanie zadań z zakresu Priorytetu „Digitalizacja” było przekazywane beneficjentom w formie dotacji celowej z budżetu państwa. W przypadku archiwów państwowych (w tym NAC) dofinansowanie przekazywane było poprzez Naczelną Dyрекcję Archiwów Państwowych (NDAP), jako wydatki jednostek budżetowych. Obowiązujący model finansowania obejmował założenie, że wszystkie zdigitalizowane zbiory powinny być udostępniane przez Internet. Państwowe instytucje kultury i archiwa państwowe otrzymywały 100% finansowania z budżetu państwa, samorządowe instytucje kultury otrzymywały dofinansowanie 80% kosztów kwalifikowanych, a 20% kosztów zadania stanowił wkład własny wnioskodawcy.

W ramach Priorytetu były dofinansowane projekty, obejmujące tworzenie infrastruktury technicznej dla zasobów cyfrowych (tworzenie i wyposażenie pracowni digitalizacji w skanery, sprzęt komputerowy, urządzenia do masowego przechowywania i udostępniania danych oraz oprogramowanie), cyfryzację zasobów kultury i dziedzictwa narodowego, w tym muzealiów, materiałów archiwalnych, zbiorów bibliotecznych oraz materiałów audiowizualnych. Dofinansowane były również koszty udostępniania oraz przechowywania zasobów cyfrowych poprzez tworzenie i prowadzenie archiwów i bibliotek cyfrowych oraz wirtualnych muzeów. Uczestnikami Priorytetu były państwowe i samorządowe instytucje kultury, archiwa państwowe, a w 2011 r. również państwowe instytucje filmowe.

⁴² Ponieważ w trybie konkursowym oceniane były wnioski, dotyczące konkretnych zadań to jedna instytucja kultury (państwowa lub samorządowa) lub archiwum mogły zawrzeć z NInA więcej niż jedną umowę i otrzymać dofinansowanie na więcej niż jedno zadanie.

⁴³ W kolejnych latach dofinansowanych zostało 10 wniosków złożonych przez archiwa w 2011 r., 9 w 2012 r., 11 w 2013 r. i 12 w 2014 r.

⁴⁴ W kolejnych latach dofinansowanych zostało siedem wniosków złożonych przez państwowe instytucje kultury w 2011 r., 12 w 2012 r., 11 w 2013 r. i dziewięć w 2014 r.

⁴⁵ W kolejnych latach dofinansowanych zostało 16 wniosków złożonych przez samorządowe instytucje kultury w 2011 r., po 19 w latach 2012 i 2013 oraz 20 w 2014 r.

⁴⁶ Między innymi dofinansowanie otrzymały:

- w 2011 r. np.: Archiwum Akt Nowych, Archiwa Państwowe w Gdańsku, w Gorzowie Wielkopolskim, Kaliszu, Lesznie, Lublinie, Poznaniu, Studia Filmowe: TOR, Zebra, OKO, Kadr, Wytwórnia Filmów Oświatowych i Programów Edukacyjnych w Łodzi, Filmoteka Narodowa, Centralne Muzeum Morskie, Muzea Narodowe w Krakowie i w Warszawie;
- w 2012 r. np. Archiwum Państwowe w Szczecinie, Muzeum Pałac w Wilanowie, Centralne Muzeum Jeńców Wojennych w Łambinowicach-Opolu, Biblioteka Publiczna i Centrum Animacji w Poznaniu, Wytwórnia Filmów Dokumentalnych i Fabularnych w Warszawie, Muzeum Sztuki Współczesnej w Warszawie, Muzeum Górnośląskie w Bytomiu;
- w 2013 r. np. Książnica Cieszyńska, Miejska Biblioteka Publiczna w Radomiu, Archiwum Główne Akt Dawnych, Biblioteka Elbląska, Biblioteka Raczyńskich, Muzeum Łazienki Królewskiej;
- w 2014 r. np.: Archiwum Akt Nowych, Archiwum Główne Akt Dawnych, Archiwa w Lesznie, Lublinie, Opolu, Przemyślu, Filmoteka Narodowa, Wytwórnia Filmów Dokumentalnych i Fabularnych, Biblioteka Śląska w Katowicach, Biblioteka Elbląska im. Cypriana Norwida, Miejska Biblioteka w Słupsku.

W ramach realizowanych projektów wprowadzono zamknięty katalog kosztów kwalifikowanych⁴⁷, w tym podatek od towarów i usług (VAT).

Beneficjenci aplikujący o środki z WPR „Kultura+”, składając wnioski, zostali zobowiązani do spełnienia minimalnych wymagań w zakresie standardów, zasad prowadzenia digitalizacji oraz parametrów technicznych jakości wykonywanych skanów określonych odrębnie dla każdej kategorii dóbr kultury. Standardy te zawarte były w dokumentach dotyczących katalogów dobrych praktyk i standardów digitalizacji dla piśmiennictwa, muzealiów, materiałów audiowizualnych oraz zabytków, które były publikowane na stronach internetowych centrów kompetencji. Wskazania tam zawarte były obligatoryjne dla wnioskodawców i ich stosowanie było potwierdzane oświadczeniem osoby podpisującej wniosek o udzielenie dotacji. Katalogi dobrych praktyk i standardów digitalizacji były dokumentami formułowanymi przez poszczególne centra kompetencji dla właściwego sobie obszaru działania. Zapis dotyczący wymogu stosowania standardów przez beneficjentów jest zawarty również w regulaminie Priorytetu „Digitalizacja” na dany rok.

Opóźnienia w digitalizacji

Przyczynami opóźnień w digitalizacji dóbr kultury stwierdzonymi podczas kontroli były:

- brak dostatecznego finansowania i odpowiednich pomieszczeń do prowadzenia cyfryzacji posiadanych materiałów i rozbudowy repozytorium zbiorów;
- ograniczenia kadrowe (brak odpowiedniej liczby pracowników do obsługi procesu digitalizacji) oraz brak możliwości zatrudniania i utrzymania zatrudnienia specjalistów o wysokich kompetencjach pożądanym na rynku (w zakresie procesów digitalizacji, zarządzania infrastrukturą IT oraz projektowaniem i budową systemów IT);
- brak wdrożenia krajowych rozwiązań w zakresie: koordynacji procesu, systemu finansowania, ujednoczenia standardów katalogowania i wykonywania cyfrowych wizerunków;
- konieczność zagwarantowania obszernych przestrzeni informatycznych o najwyższych walorach bezpieczeństwa dla repozytoriów zbiorów;
- częste zmiany operatorów zarządzających środkami Ministra, dedykowane programom digitalizacyjnym;
- brak stabilnego i systematycznego finansowania samorządowych instytucji kultury oraz wymaganie wkładu własnego w wysokości min. 20% planowanych nakładów, warunkującego udział w naborze wniosków w WPR „Kultura+”.

Ponadto czynnikiem, który negatywnie wpływa na organizację procesu digitalizacji prowadzonej w ramach dofinansowania z WPR „Kultura+”, jest późne podpisywanie umów o dofinansowanie, a co za tym idzie późne otrzymywanie środków finansowych, tj. wiele miesięcy po planowanym, zgodnie z harmonogramem, rozpoczęciu realizacji projektu.

⁴⁷ Koszty kwalifikowane obejmowały: tworzenie (zakup) infrastruktury do digitalizacji, tworzenie (zakup) infrastruktury do masowego przechowywania danych cyfrowych, tworzenie i wprowadzenie do baz danych informacji o zasobach (opracowanie metadanych obiektów przeznaczonych do digitalizacji lub zdigitalizowanych), digitalizację obiektów i materiałów (w tym usługi digitalizacji, zakup zdigitalizowanych materiałów lub praw autorskich), zadania w zakresie informatyzacji (np. koszty informatyczne, programistyczne, administrowania IT, hosting, kolokacja, łącza internetowe, projektowanie IT, audyty IT, tworzenie: programów, systemów informatycznych i baz danych służących zarządzaniu zasobami cyfrowymi, stron internetowych, portali itp.), zadania w zakresie grafiki, w tym obróbka materiałów cyfrowych, projektowanie graficzne, tworzenia graficznych interfejsów użytkownika oraz selekcję i przygotowanie obiektów i materiałów do digitalizacji (np. wybór, przygotowanie, zabezpieczenie konserwatorskie obiektów i materiałów, transport obiektów do pracowni digitalizacyjnej, koszty wyjazdów terenowych, opracowanie merytoryczne materiałów itp.).

Digitalizację zabytków opóźnia przede wszystkim brak uregulowań prawnych, związanych z tworzeniem infrastruktury informacji przestrzennej, a w szczególności: brak definicji rejestru w formie cyfrowej (obecnie zgodnie z przepisami wykonawczymi do ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴⁸ rejestr zabytków prowadzony jest w formie ksiąg analogowych); wskazania jednego organu prowadzącego repozytorium, szczegółowych zapisów definiujących sposób, w jaki dane z rejestru prowadzonego przez wojewódzkich konserwatorów zabytków powinny zasilać system informatyczny centrum kompetencji, zdefiniowania częstotliwości aktualizacji danych.

Sygnalizowane przez FN trudności w prowadzeniu digitalizacji posiadanych przez nią dóbr kultury to również:

- przyjęty model finansowania digitalizacji ze środków publicznych, w którym środki przyznawane są corocznie w różnej wysokości (maksymalnie do ok. 2.000 tys. zł), wynikającej z warunków ogłaszanych przez operatora konkursów. Model ten nie uwzględnia rosnących kosztów utrzymania infrastruktury technicznej (przestrzeni dyskowej wraz z kosztami serwisu, nośników, zasilania itp.), tj. repozytorium;
- uwzględnianie w warunkach ww. konkursów wymogu dysponowania przez beneficjenta autorskimi prawami majątkowymi do digitalizowanych obiektów. Wymóg ten pozostaje w sprzeczności z archiwalnym charakterem FN i znacznie zawęża krąg obiektów kierowanych do digitalizacji finansowanej ze środków WPR „Kultura+”;
- brak jasnego podziału kompetencji pomiędzy instytucjami realizującymi zadania digitalizacyjne i organami państwa kontrolującymi ten proces;
- brak wdrożenia w ustawodawstwie polskim przepisów wynikających z dyrektywy UE w sprawie korzystania z utworów osieroconych. Uniemożliwia to zgodne z prawem upowszechnianie zawartości repozytorium z wykorzystaniem dystrybucji telewizyjnej i video.

Formy wsparcia dla instytucji kultury po zakończeniu WPR „Kultura+” Priorytet „Digitalizacja”

Zakończenie WPR „Kultura+” nie będzie stanowiło zakończenia procesu finansowania digitalizacji zasobów kulturalnych, w tym ze środków Unii Europejskiej. Wsparcie tego typu przedsięwzięć na poziomie krajowym przewidziane zostało w Programie Operacyjnym „Polska Cyfrowa 2014–2020” (PO PC), w ramach osi priorytetowej II. E-administracja i otwarty rząd w celu szczegółowym 4. Zwiększenie dostępności i wykorzystania informacji sektora publicznego.

Digitalizacja zasobów dziedzictwa kulturowego w kolejnych latach po zakończeniu Priorytetu „Digitalizacja” przewidziana została do realizacji w ramach „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”, stanowiącej załącznik do uchwały Nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020⁴⁹. W powyższym dokumencie wprowadzono działanie 4.1.3. pod nazwą „Digitalizacja, cyfrowa rekonstrukcja i udostępnianie dóbr kultury”, w którym określono planowane zadania w tym zakresie.

⁴⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.

⁴⁹ M.P. z 2013 r., poz. 378.

W „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego”, w celu szczegółowym 4. „Rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego”, w priorytecie 4.1. – „Wzmocnienie roli kultury w budowaniu spójności społecznej” przyjęto, jako kierunek działania (4.1.3.) „digitalizację, cyfrową rekonstrukcję i udostępnianie dóbr kultury”⁵⁰.

Z treści powyższego dokumentu wynika, że w ocenie Rady Ministrów wypracowanie nowego modelu udostępniania, rozpowszechniania i wykorzystywania zasobów kultury pociąga za sobą konieczność dostosowania prawa. Opracowania wymaga ustawa o narodowym zasobie audiowizualnym, a nowelizacji ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Prace nad projektem ustawy o narodowym zasobie audiowizualnym trwają w Ministerstwie od 2010 r. W latach 2010–2012 działał powołany przez Ministra Zespół do spraw polityki audiowizualnej i cyfryzacji w dziedzinie kultury. W 2011 r. prace nad projektem założeń do ww. ustawy były bardzo zaawansowane, jednakże projekt nie został ukończony i skierowany do uzgodnień międzyresortowych. Do zakończenia kontroli projekt ustawy nie został skierowany do Sejmu RP.

Prace nad projektem założeń ustawy o narodowym zasobie audiowizualnym zostały wstrzymane w związku z upływem kadencji Sejmu, dymisją Rady Ministrów RP w 2011 r. oraz w związku ze zmianą przyjętych przez Radę Ministrów RP zasad legislacji⁵¹. W dniu 24 listopada 2011 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zorganizowano seminarium poświęcone nowym zasadom prac legislacyjnych Rady Ministrów. Zgodnie z przekazanymi nowymi wytycznymi prace legislacyjne Rady Ministrów obejmować miały wyłącznie projekty wynikające z exposé Prezesa Rady Ministrów, konieczności implementacji prawa UE czy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Projekt ustawy o narodowym zasobie audiowizualnym nie mieścił się w wymienionych wyżej kryteriach, nie został tym samym zaproponowany przez Ministra do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Nieprawidłowości dotyczące efektów prowadzonej digitalizacji stwierdzono w ośmiu instytucjach, tj. w 32% zbadanych. I tak:

- W NAC nieprawidłowości dotyczyły:
 - niezawidencjonowania czterech zespołów archiwalnych, co naruszało art. 28 pkt 3 ustawy o archiwach, zgodnie z którym do zakresu działania archiwów państwowych należy w szczególności ewidencja, przechowywanie, opracowanie, zabezpieczenie i udostępnianie materiałów archiwalnych należących do ich zasobu archiwalnego. Cztery zespoły archiwalne (spośród 111 według stanu na 30 września 2014 r.) to: zespół Centralnej Agencji Fotograficznej (ok. 12 mln jednostek archiwalnych), Wojskowej Agencji Fotograficznej (ok. 2,5 mln jednostek archiwalnych), Krajowej Agencji Wydawniczej – (ok. 181 tys. jednostek archiwalnych) oraz Instytutu Historii Sztuki Uniwersytetu Warszawskiego – zbiór diapozytywów (ok. 18 tys. jednostek archiwalnych); nie posiadają one odpowiedniej/wystarczającej ewidencji szczegółowej (spis roboczy, spis zdawczo-odbiorczy, inwentarz archiwalny). Łącznie, ww. zbiory stanowią ok. 95% jednostek archiwalnych fotografii zgromadzonych w NAC;

⁵⁰ W treści omawianego dokumentu Rada Ministrów przyjęła, że „podstawowym zadaniem dla współczesnego systemu ochrony i upowszechniania dóbr kultury jest „Digitalizacja” mająca na celu zarówno ochronę dziedzictwa kulturowego przed bezpowrotnym zniknięciem (przez wykonanie kopii lub rekonstrukcji cyfrowych), jak i zapewnienie wszystkim obywatelom równego dostępu do kultury przez upowszechnienie zdigitalizowanych zbiorów (np. w formie portali internetowych, udostępniania przez instytucje publiczne zdigitalizowanych zbiorów dla celów edukacyjnych, znoszenie barier dla osób wykluczonych cyfrowo). Działania, które będą podjęte, to inwentaryzacja, ocena stanu, „Digitalizacja” i cyfrowa rekonstrukcja dorobku polskiej kultury, a także gromadzenie dzieł tworzonych już jako cyfrowe. Wyjątkowo pilna jest „Digitalizacja” materiałów audiowizualnych z uwagi na niską trwałość nośników, których znaczna część może ulec w niedługim czasie fizycznemu rozpadowi i utracie wartościowych treści”.

⁵¹ Na podstawie pisma z dnia 24 listopada 2011 r., znak DKRM-20-22(1)/11, podpisanego przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

- niezrealizowania zadań statutowych związanych z archiwizacją dokumentów elektronicznych (tzw. ADE), do czego zobowiązywał Archiwum § 6 pkt 7 lit. a statutu NAC, zgodnie z którym do zadań statutowych NAC należy zapewnienie infrastruktury technicznej i obsługi informatycznej, a także zabezpieczanie i zapewnianie ciągłości oraz poprawności działania systemu do gromadzenia, przechowywania, ewidencjonowania i udostępniania dokumentów elektronicznych;
- nieewidencjonowania i nieopracowywania zbiorów danych zamieszczonych w Internecie i uznanych za materiały archiwalne, wytwarzanych przez podmioty uprawnione do korzystania z domeny gov.pl (tzw. Archiwum Internetu) oraz zbiorów danych o ustalonej i zdefiniowanej strukturze, w tym rejestrów publicznych, co świadczyło o nierealizowaniu obowiązków Archiwum, określonych w § 6 pkt 2 lit. g statutu NAC;
- nieprzedstawienia Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych do zatwierdzenia planu digitalizacji na 2012 r., a także nieterminowego przedstawienia planu digitalizacji na 2014 r. Plan digitalizacji NAC na 2012 r. nie został przedstawiony do zatwierdzenia Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych, do czego Archiwum było zobowiązane na podstawie § 7 ust. 2 zarządzenia nr 13 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z 29 czerwca 2011 r. w sprawie digitalizacji zasobu archiwalnego archiwów państwowych. Natomiast plan digitalizacji na 2014 r. został przedłożony w dniu 6 listopada 2013 r., tj. sześć dni po terminie określonym w § 7 ust. 2 ww. zarządzenia, zgodnie z którym dyrektor archiwum państwowego przedkłada plany digitalizacji do zatwierdzenia Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych do 30 października roku poprzedzającego rok, którego plan dotyczy.
- W Książnicy Podlaskiej im. Łukasza Górnickiego w Białymstoku nieprawidłowości dotyczyły:
 - powierzenia realizacji tylko jednej osobie całokształtu spraw związanych z organizacją działalności digitalizacyjnej przy jednoczesnym braku określenia wymogów, dotyczących inwentaryzowania obiektów przeznaczonych do ucyfrowienia oraz braku harmonogramu tych prac. Z powodu braku takich zapisów i długotrwałej nieobecności pracownika, Książnica Podlaska nie posiada wiarygodnych danych dotyczących liczby zbiorów, w tym zdigitalizowanych materiałów;
 - zmiany zakresu rzeczowego zadania (nakręcono film z wydarzeń kulturalnych, a nie zdigitalizowano starych materiałów), co stanowiło naruszenie § 15 ust. 4 umowy z NInA, według którego zmiana zakresu rzeczowego zadania wymagała podpisania aneksu do umowy, pod rygorem nieważności, o co Książnica Podlaska nie występowała.
- W Fundacji Pogranicze w Sejnach stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:
 - niewykonania cyfrowej kopii filmu zatytułowanego „Człowiek Pogranicza 2001”, dokumentującego przyznanie w 2001 r. pisarzowi Tomasowi Venclovie tytułu Człowieka Pogranicza. Materiał ten był planowany do digitalizacji i został wymieniony we wniosku o dofinansowanie, który – stosownie do § 1 pkt 10 umowy z 30 października 2012 r. zawartej z NInA – był załącznikiem do umowy, zawierającym m.in. opis zadania. Zmiana zakresu rzeczowego zadania wymagała podpisania aneksu do umowy, pod rygorem nieważności, o co Fundacja nie występowała. Powodem nieucyfrowienia filmu było jego zaginięcie;
 - nieprawidłowego opisu metadanych, co stanowiło naruszenie § 15 ust. 3 umowy podpisanej z NInA.
- W Muzeum Górnośląskim w Bytomiu stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - przekroczenie terminu realizacji zadania określonego w § 1 pkt 8 umowy nr 00081/12/NInA z dnia 15 października 2012 r. – dokonanie zakupów po terminie bez podpisania aneksu do umowy z NInA kwota 154,4 tys. zł i odsetki – 32 tys. zł;
 - nierzetelne sporządzenie raportu końcowego z realizacji zadania 1, wynikającego z zawartej w dniu 15 października 2012 r. umowy nr 00081/12/NInA. W raporcie końcowym z realizacji zadania 1, wbrew pouczeniu zawartym w przypisie 3 do tabeli 3 raportu, nie zamieszczono w kolumnie 3 dat faktur i rachunków, a w kolumnie 4 – dat zapłaty za faktury i rachunki;
 - nieprowadzenie wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej dla środków finansowych Programu „Kultura+” otrzymanych w 2012 r. i 2014 r. w formie dotacji celowych na realizację dwóch zadań, czym nie wypełniono zapisów § 5 pkt 1 zawartych umów. Dotyczyło to trzech faktur i rachunków w łącznej wysokości 61,4 tys. zł, dokumentujących poniesione wydatki Muzeum w związku z realizacją zadania 1 oraz pięciu faktur i rachunków w łącznej wysokości 43,5 tys. zł, stanowiących podstawę rozliczenia zadania 2.
- W Książnicy Cieszyńskiej w Cieszynie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:
 - nieprzekazaniu do Biblioteki Narodowej egzemplarza kopii wzorcowej zdigitalizowanych obiektów wraz z metadany, w terminie 30 dni od dnia zakończenia zadania: Digitalizacja – etap I, do czego była zobowiązana jako beneficjent, na podstawie § 4 ust. 4 umowy z NInA;
 - nieprzekazaniu operatorowi cząstkowych sprawozdań z realizacji zadania, w terminach określonych w umowie, tj.: do 4 kwietnia 2014 r., do 4 lipca 2014 r., do 4 października 2014 r. oraz nieprzekazaniu do dnia 6 czerwca 2014 r. raportu częściowego, co było niezgodne z § 7 ust. 1 i 3 umowy o dofinansowanie zawartej z NInA oraz zasadami Programu dotyczącymi monitoringu i sprawozdawczości.

- W Muzeum Historii Fotografii im. W. Rzewuskiego w Krakowie nierzetelnie weryfikowano faktury za zamówiony sprzęt do digitalizacji, efektem czego było pobranie dotacji w kwocie zawyżonej o 3 tys. zł i wykorzystanie jej na zapłatę błędnie wystawionej przez sprzedawcę faktury.
- Wydawnictwo Miejskie Poznania w Poznaniu nie osiągnęło jednego z 15 wskaźników rezultatów zadania, dotyczącego rozmiaru zdigitalizowanych obiektów wyrażonego w terabajtach (TB). Do czasu zakończenia kontroli NIK, operator Programu nie zgłosił uwag do raportów oraz wyjaśnień złożonych przez jednostkę kontrolowaną, dotyczących niezrealizowania przedmiotowego wskaźnika.
- Muzeum Narodowe w Poznaniu nie dysponowało rzetelną ewidencją zdigitalizowanych obiektów muzealnych. Wykazywane dane dotyczące digitalizacji nie były porównywalne w sprawozdaniach merytorycznych i statystycznych GUS K-02 (sprawozdanie z działalności muzeum i instytucji paramuzealnej). Na przykład, w sprawozdaniu merytorycznym za 2011 r. podano, że na koniec roku w zbiorach było 10.382 zdigitalizowanych obiektów muzealnych natomiast na koniec 2012 r. – 7.734. Ponadto, w sprawozdaniu GUS K-02 za 2014 r. podano liczbę 65.523 zdigitalizowanych muzealiów, podczas gdy w sprawozdaniu merytorycznym podano, że obiektów tych było 11.179 (brak możliwości weryfikacji tych danych). Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁵², pod liczbą obiektów zdigitalizowanych należało rozumieć jednostki inwentarzowe, dla których wykonano dokumentację cyfrową (fotografie) z pełną informacją o obiekcie (tzw. pełna digitalizacja).

3.2 Tworzenie infrastruktury technicznej

W latach 2011–2014 w ramach Priorytetu „Digitalizacja” utworzono łącznie 48 pracowni do digitalizacji zbiorów, tj. przekroczono założone efekty rzeczowe o 45,5%. Wynikało to z nierzetelnego zaplanowania wskaźnika – liczby pracowni do digitalizacji zbiorów. Minister – z braku rozeznania faktycznych potrzeb w tym zakresie – nie wziął pod uwagę powierzchni, ani liczby pracowni niezbędnych do właściwej realizacji celów priorytetu.

W latach 2007–2009 – przed wprowadzeniem Priorytetu „Digitalizacja” – 12 archiwów państwowych dysponowało infrastrukturą do digitalizacji oraz przechowywania danych cyfrowych. Liderem wśród archiwów było Archiwum Dokumentacji Mechanicznej przekształcone w 2008 r. w NAC.

W 2009 r. funkcjonowało w Polsce 30 bibliotek cyfrowych, z których część była konsorcjami kilku podmiotów. Największa była Cyfrowa Biblioteka Narodowa Polona prowadzona przez Bibliotekę Narodową, a powstała w 2008 r. Federacja Bibliotek Cyfrowych miała największą liczbę partnerów – instytucji samorządowych i akademickich (16).

Wśród muzeów przed 2009 r. rozpoczęło informatyzację 119 podmiotów, ale działalność ta ograniczała się do tworzenia elektronicznych inwentarzy. Najbardziej zaawansowane były wówczas prace prowadzone w Muzeum Narodowym w Warszawie, Muzeum Pałac w Wilanowie i Państwowym Muzeum Archeologicznym w Warszawie.

Od 2005 r. Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków (aktualnie NID) wykonuje inwentaryzację obiektów zabytkowych z wykorzystaniem skanowania trójwymiarowego.

Pracownie wyposażone w niezbędny sprzęt i rozpoczęte procesy digitalizacji swoich zbiorów audialnych lub audiowizualnych w 2009 r. miały trzy podmioty prowadzące działalność komercyjną, dwie państwowe instytucje filmowe, dwie państwowe instytucje kultury, jedno archiwum i jeden ośrodek naukowy.

W Priorytecie „Digitalizacja” zaplanowano stworzenie równomiernej sieci pracowni digitalizacyjnych, przede wszystkim w bibliotekach wojewódzkich, archiwach państwowych i muzeach państwowych. Założono, że w każdym województwie powinny powstać trzy pracownie digitalizacyjne obsługujące poszczególne kategorie zbiorów (materiały biblioteczne, archiwalia, muzealia). Poszczególne pracownie powinny tworzyć ogólnopolską sieć połączoną z centrami kompetencji (np. biblioteki

⁵² Dz. U. z 2012 r., poz. 591 ze zm.

wojewódzkie z BN, archiwa państwowe z NAC). Pracownie miały przyspieszyć digitalizację zasobów kulturowych, stworzenie sieci profesjonalnych repozytoriów cyfrowych w centrach kompetencji i innych dużych ośrodkach, umożliwiających właściwe przechowywanie zdigitalizowanych zbiorów, udostępnienie zbiorów za pośrednictwem Internetu w postaci cyfrowych muzeów, bibliotek, archiwów i wortalu audiowizualnych oraz zwiększenie dostępności zbiorów polskich muzeów, bibliotek, archiwów i zbiorów audiowizualnych.

W latach 2011–2014 w ramach Priorytetu „Digitalizacja” utworzono łącznie 48 pracowni do digitalizacji zbiorów, co stanowiło o 45,5% więcej, niż założona w WPR „Kultura+” maksymalna liczba pracowni (33), z czego w 18 – w 2011 r., 19 – w 2012 r., 6 – w 2013 r. oraz 5 – w 2014 r. Ze środków priorytetu „Digitalizacja” nowe pracownie do digitalizacji zbiorów powstały między innymi w:

- archiwach państwowych w Poznaniu, Kaliszu, Lesznie, Siedlcach, Krakowie, Archiwum Głównym Akt Dawnych, Archiwum Akt Nowych;
- państwowych instytucjach kultury: Muzeum Narodowym w Krakowie, Muzeum Narodowym w Warszawie, Muzeum Zamek Królewski w Warszawie, Muzeum Pałac w Wilanowie, Muzeum Sztuki Nowoczesnej, Instytut Teatralny, Wytwórni Filmów Dokumentalnych i Fabularnych (WFDiF);
- samorządowych instytucjach kultury: Bibliotece Publicznej m.st. Warszawy, Książnicy Podlaskiej, Bibliotece Publicznej w Radomiu, Muzeum Historii Żydów Polskich, Muzeum Miejskim w Suchoj Beskidzkiej, Muzeum Narodowym w Gdańsku, Muzeum Piśmiennictwa i Muzyki Kaszubsko-Pomorskiej w Wejherowie, Muzeum Górnośląskim w Bytomiu.

Wydatki majątkowe na budowę pracowni do digitalizacji zbiorów i zakupy wyposażenia do pracowni finansowane z Priorytetu „Digitalizacja” wyniosły w latach 2011–2014 łącznie 42.367 tys. zł (94,4% planu po zmianach) i stanowiły 44,3% ogółu wydatków zaplanowanych w Priorytecie „Digitalizacja”. W poszczególnych latach wydatki o charakterze majątkowym wynosiły 13.701 tys. zł w 2011 r., 12.029 tys. zł w 2012 r., 9.388 tys. zł w 2013 r., oraz 7.249 tys. zł w 2014 r.

Państwowe instytucje kultury i archiwa państwowe otrzymywały z budżetu państwa dofinansowanie w wysokości 100% nakładów poniesionych na finansowanie inwestycji, a samorządowe instytucje kultury otrzymywały dofinansowanie na poziomie 80% kosztów, pozostałą część kosztów zadania stanowił wkład własny wnioskodawcy.

Kontrola NIK przeprowadzona w 25 jednostkach (w Ministerstwie, centrach kompetencji, u beneficjentów oraz jednostkach publicznej radiofonii i telewizji) wykazała, że własne pracownie do digitalizacji zbiorów oraz własne repozytoria posiadało 18 podmiotów (72% zbadanych). Stan techniczny wszystkich pracowni i repozytoriów zbiorów oceniony został jako dobry lub bardzo dobry. Dla archiwów państwowych centralne repozytorium zbiorów cyfrowych prowadzone jest w NAC.

Siedem instytucji (28%), które nie posiadały własnych pracowni, zlecały wykonanie usług w zakresie cyfryzacji podmiotom zewnętrznym.

W 19 (76%) skontrolowanych jednostkach NIK oceniła, że kwalifikacje pracowników były wystarczające do wykonywania zadań z zakresu digitalizacji.

Nieprawidłowości w zakresie tworzenia infrastruktury służącej digitalizacji zbiorów stwierdzono w siedmiu jednostkach (28% zbadanych), tj. w Ministerstwie, TVP S.A. oraz u pięciu beneficjentów.

- 1) Minister nie opracował narzędzi prawnych i finansowych (oprócz uchwały RM nr 176/2010), które umożliwiłyby weryfikację przestrzegania przez beneficjentów postanowień umownych dotyczących utrzymania trwałości projektów po ich zakończeniu. WPR „Kultura+” Priorytet „Digitalizacja” skończy się z upływem 2015 r. Projekty realizowane w jego ramach (stosownie do zawieranych umów) wymagają zachowania trwałości efektów w okresie pięciu lat od ich zakończenia.

W ocenie Ministra, zapisem gwarantującym utrzymanie przez beneficjentów trwałości efektów rzeczowych w okresie pięciu lat po zakończeniu inwestycji, była uchwała RM Nr 176/2010, a weryfikacja efektów rzeczowych należy do obowiązków operatora Priorytetu.

W załącznikach do WPR „Kultura+” Priorytet „Digitalizacja”, odnośnie kontroli trwałości projektów zapisano, że „w momencie zakończenia realizacji projektu beneficjent będzie zobowiązany do zapewnienia finansowania przedsięwzięcia (utrzymanie pracowni digitalizacji i repozytorium cyfrowego) co najmniej przez pięć lat po zakończeniu realizacji inwestycji. W przypadku niewykonania umowy zgodnie z jej warunkami, przekazane beneficjentowi środki finansowe podlegają zwrotowi wraz z odsetkami liczonymi, jak od zaległości podatkowych, w oparciu o tryb egzekucji administracyjnej”.

W ocenie NIK, przytoczone powyżej zapisy są niewystarczające i mogą – w znacznym stopniu utrudnić operatorowi kontrolę realizacji zobowiązań beneficjentów wynikających z podpisanych umów;

- 2) W dokumentach pn. „Program digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenia, przechowywania i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce 2009–2020” oraz „Strategia digitalizacji zbiorów audiowizualnych w Polsce na lata 2010–2020” nie określono liczby ani powierzchni pracowni niezbędnych do digitalizacji dóbr kultury. Nie zostały również określone parametry i rodzaj sprzętu, oprogramowanie komputerów oraz liczba niezbędnych repozytoriów zbiorów cyfrowych. W kolejnych zmianach wprowadzanych do WPR „Kultura+” Priorytet „Digitalizacja” liczba planowanych pracowni do digitalizacji zbiorów była systematycznie zmniejszana wynosząc od 45 planowanych pracowni w 2020 r. do 30 pracowni w 2012 r.⁵³. W efekcie możliwe było przekroczenie planowanego wskaźnika o 45%.

W ocenie NIK powyższe świadczy o braku rozeznania przez Ministra faktycznych potrzeb instytucji kultury, archiwów i bibliotek w zakresie niezbędnej liczby pracowni.

W ocenie Ministra potrzeby techniczne do prowadzenia digitalizacji dóbr kultury są specyficzne, wiele elementów jest od siebie współzależnych, dlatego wszelkie wyliczenia mają charakter orientacyjny, uzależniony od aktualnych rozwiązań technologicznych, które podlegają intensywnym zmianom.

Nieprawidłowości dotyczące nieprzestrzegania Prawa zamówień publicznych stwierdzono w czterech jednostkach, tj.:

- 1) TVP S.A. Zakład Główny w Warszawie nie zamieściła w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszenia o zmianie terminu składania i otwarcia ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na leasing systemu skanowania,

⁵³ Planowana do wybudowania liczba pracowni wynosiła:

- 45–50 pracowni w uchwale RM Nr 176/2010 z dnia 12 października 2010 r.
- 36–41 obiektów w uchwale RM Nr 238/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r.
- 30–33 pracowni w uchwale RM Nr 213/2012 z dnia 27 grudnia 2012 r.

korekcji barwnej i rekonstrukcji materiałów filmowych 16/35 mm, po zmianie tego terminu w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, co było niezgodne z art. 38 ust. 4a Pzp i ograniczało zasadę równego traktowania określoną w art. 7 ust. 1 ww. ustawy.

- 2) Muzeum Historii Fotografii im. W. Rzewuskiego w Krakowie, jako zamawiający w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego z 2011 r. na dostawę sprzętu i oprogramowania komputerowego nie odrzucił oferty jednego z wykonawców, niezgodnej ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia. Następnie, gdy prawidłowo wyłoniony w postępowaniu wykonawca odmówił zawarcia umowy z zamawiającym, Muzeum zmieniło przedmiot zamówienia po upływie terminu składania ofert. Powyższe działania były niezgodne z art. 89 ust. 1 pkt 2 oraz art. 38 ust. 4 Pzp. Zmiana przedmiotu zamówienia polegała na pominięciu jednego z elementów części B zamówienia (skanera A3 o wartości ok. 15 tys. zł). Skutkiem powyższego było udzielenie zamówienia publicznego na kwotę 55,1 tys. zł wykonawcy, którego oferta powinna zostać odrzucona na etapie oceny ofert, jako niezgodna ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia.
- 3) Wydawnictwo Miejskie Poznania w Poznaniu niezgodnie z art. 32 ust. 1 Pzp określiło szacunkową wartość przedmiotu zamówienia publicznego na wykonanie usługi hostingu, kopii bezpieczeństwa online i aktualizacji portalu internetowego Cyryl.poznan.pl, w kwocie brutto zamiast w kwocie netto. Stosownie do przywołanego przepisu, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług.
- 4) Muzeum Narodowe w Warszawie ogłosiło przetarg nieograniczony, dotyczący wyboru wykonawcy usług: „profesjonalne usługi fotograficzne w zakresie wykonywania zdjęć muzealiów, archiwaliów i innych obiektów wskazanych przez zamawiającego metodą konwencjonalną i w technice cyfrowej”. W terminie, tj. do dnia 19 grudnia 2014 r., ofertę złożyły dwa podmioty. Postępowanie to jednak zostało unieważnione 15 stycznia 2015 r. na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 Pzp, w związku ze zmianą istotnych wytycznych NIMOZ dotyczących wykonania odwzorowań. Przed unieważnieniem przetargu w dniu 29 grudnia 2014 r. Muzeum podpisało z jednym z oferentów ubiegającym się o zamówienie umowę z pominięciem przepisów Pzp, na wykonanie „profesjonalnych 4.374 zdjęć muzealiów, archiwaliów w technice cyfrowej do celów wydawniczych” o wartości 225,9 tys. zł.

W dwóch jednostkach, tj. w Muzeum Górnośląskim w Bytomiu oraz Książnicy Cieszyńskiej w Cieszynie stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprzestrzegania warunków umów podpisanych z NInA – operatorem programu – polegające na nieoznakowaniu logotypami WPR „Kultura+” sprzętu i wyposażenia zakupionego ze środków Programu⁵⁴.

Uwagi sformułowane przez NIK dotyczyły przede wszystkim nieposiadania przez dwie instytucje pełniące kluczowe role w digitalizacji zbiorów archiwalnych i kinematografii własnych siedzib. Były to NAC oraz FN.

NAC pełni funkcję centralnego repozytorium cyfrowego dla wszystkich archiwów państwowych, a podnajmowane pomieszczenia, nie są wystarczające do dalszego rozwoju funkcji związanych z digitalizacją. Natomiast FN odpowiedzialna za zachowanie dziedzictwa narodowego w zakresie

⁵⁴ Obowiązek oznakowania logotypami WPR „Kultura+” wynikał z umów o udzielenie dofinansowania zawartych z NInA (§ 4 pkt 2 zawartych umów nr 00081/12/NInA z dnia 15 października 2012 r. oraz nr 00144/14/NInA z dnia 24 września 2014 r.).

kinematografii i jego upowszechnianie, działalność digitalizacyjną prowadzi w budynku wynajmowanym od WFDiF, co utrudnia racjonalne planowanie inwestycji wymaganych dla prawidłowej realizacji zadań statutowych, w tym digitalizacji posiadanych zasobów.

Pozostałe uwagi Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły:

- nieokreślenia wymagań kwalifikacyjnych dla kandydatów na poszczególne stanowiska merytoryczne wykonujących zadania z zakresu digitalizacji w NInA, co w ocenie NIK było niezbędne do sprawnego działania tej jednostki;
- braku ewidencji kosztów poszczególnych przedsięwzięć, realizowanych w ramach działania centrum kompetencji w obszarze digitalizacji zabytków, w tym kosztów związanych z upowszechnieniem zasobów cyfrowych przez NID;
- niedostosowania do aktualnej struktury regulaminu organizacyjnego w Muzeum Narodowym w Poznaniu. W regulaminie występowała (zlikwidowana w 2011 r.) Pracownia Fotograficzna, a nie było w nim utworzonej w 2008 r. Pracowni Fotografii Cyfrowej;
- niewielkiej powierzchni jaką Muzeum Narodowe w Warszawie (81,68 m² jedynie 0,48% całkowitej powierzchni) przeznaczyło na realizację prac digitalizacyjnych, pomimo przeznaczenia znacznej powierzchni, tj. 1.907 m² (11,2% całkowitej powierzchni) na różne inne funkcje techniczne Muzeum.

3.3 Upowszechnianie zdigitalizowanych zbiorów

NIK negatywnie ocenia niewypracowanie przez Ministra nowego modelu udostępniania, rozpowszechniania i wykorzystywania archiwizowanych zasobów kultury. Negatywna ocena dotyczy braku skutecznych działań legislacyjnych Ministra w celu likwidacji barier prawnych, ograniczających lub uniemożliwiających udostępnienie w Internecie zdigitalizowanych zasobów, w szczególności dotyczy to nieopracowania projektu ustawy o narodowym zasobie audiowizualnym. Działania Ministra obejmowały jedynie prace nad projektem ustawy, prowadzono konsultacje oraz dokonywano analizy, które nie doprowadziły do przekazania pod obrady Rady Ministrów żadnego projektu legislacyjnego w niniejszym zakresie.

Ponadto, Minister nie określił liczby ani powierzchni pracowni niezbędnych do digitalizacji dóbr kultury. Nie zostały również określone parametry i rodzaj sprzętu, oprogramowania komputerów ani liczba niezbędnych repozytoriów zbiorów cyfrowych.

Wskaźnik udostępnienia przez Internet zdigitalizowanych materiałów zrealizowany został na poziomie 69,5%. Przyczyną powyższego był brak możliwości udostępnienia przez beneficjentów Programu wszystkich materiałów przeniesionych na zapis cyfrowy, z uwagi na ograniczenia wynikające z przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

Zasadność włączenia upowszechniania zasobów cyfrowych do procesu digitalizacji

Celem digitalizacji jest zarówno potrzeba ochrony i zachowania dorobku kulturowego, jak i zainteresowanie odbiorców zbiorami. Digitalizacja jest procesem, którego niezbędnymi elementami jest przygotowanie materiału wyjściowego, wytwarzanie cyfrowych odwzorowań, opatrywanie ich stosownym opisem i metadanymi, bezpieczne przechowywanie kopii, przetwarzanie i udostępnianie w celach naukowych, komercyjnych, edukacyjnych.

Zainteresowanie odbiorców zbiorami było ważnym kryterium skierowania części zasobów w pierwszej kolejności do digitalizacji. W sytuacji, gdy efekty procesu są szybko i powszechnie

dostępne dla jak największej liczby osób zainteresowanych prezentowanymi treściami, udostępnianie cyfrowych kopii obniży koszty instytucji związane z obsługą klientów. Upowszechnianie zasobów cyfrowych ma również na celu zabezpieczenie oryginalnych materiałów przed nadmierną eksploatacją, stymulację zainteresowania większą liczbą zbiorów, a w przypadku muzeów - zachęcenie do wizyty w placówce i zapoznania się z oryginałami. Ponadto, ze względu na ograniczenia prawne, instytucja może udostępniać cyfrowe odwzorowania swoich zbiorów w swojej siedzibie. Celem digitalizacji opisanym w załącznikach do Priorytetu „Digitalizacja”, było również udostępnienie w Internecie zasobów przeniesionych na zapis cyfrowy.

W kolejnych zmianach wprowadzanych do WPR „Kultura+” Priorytet „Digitalizacja” liczba planowanych do udostępnienia w Internecie skanów dóbr kultury (muzealiów, materiałów bibliotecznych, zabytków) była systematycznie zwiększana, tj. w latach 2010–2013 zaplanowana do udostępnienia w Internecie liczba skanów wzrastała od 770,1 tys. do 855,6 tys.

Według stanu na 31 grudnia 2014 r., w ramach realizacji Priorytetu „Digitalizacja”, przez Internet udostępniono 9.590.400 skanów zdigitalizowanych materiałów, co oznacza realizację wskaźnika na poziomie 69,5% w stosunku do zaplanowanej (po zmianach) w Priorytecie, wartości wynoszącej od 12.415,1 tys. do 13.797,6 tys. udostępnionych skanów.

Wszelkie działania dotyczące udostępniania zbiorów cyfrowych w Internecie są regulowane ustawą o prawie autorskim i prawach pokrewnych, która stanowi (art. 23 ust. 1), że publicznie rozpowszechniane bez żadnych ograniczeń mogą być utwory, do których wygasły autorskie prawa majątkowe.

Czynniki opóźniające udostępnienie zasobów cyfrowych

Kierownicy kontrolowanych jednostek wskazali na następujące bariery opóźniające lub uniemożliwiające udostępnienie zdigitalizowanych zbiorów cyfrowych: obowiązujące przepisy ustawy o prawach autorskich i prawach pokrewnych, w tym ochrona wizerunku osób sportretowanych na fotografiach wynikająca z ww. ustawy: problem utworów osieroconych, co do których brak jest wiedzy o autorach i możliwości stosowania ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych; wysokie składki dla organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi np. Stowarzyszenia Związków Autorów i Kompozytorów Scenicznych (ZAIKS), zwłaszcza dla tzw. „wysokiej kultury” i wysokie opłaty z tytułu wykorzystania utworów, blokujące upowszechnienie w sieci utworów z obszaru tzw. wielkich praw. Ponadto był to brak krajowych rozwiązań w zakresie: koordynacji procesu upowszechniania, systemu finansowania, ujednoczenia standardów katalogowania i wykonywania cyfrowych wizerunków, schematów opisu i wymiany danych oraz systemu szkoleń; brak wykwalifikowanej kadry mogącej realizować zadania w ramach nowych specjalności związanych z realizacją procesów digitalizacji (m.in. administracja programem do ewidencji i zarządzania zbiorami, wytwarzanie cyfrowych odwzorowań, udostępnianie zasobów za pośrednictwem narzędzi internetowych, weryfikacja zbiorów pod kątem prawno-autorskim); brak środków finansowych na digitalizację (poza środkami z WPR „Kultura+” Priorytet „Digitalizacja”) oraz niepewność jednostek odnośnie źródeł finansowania digitalizacji po zakończeniu WPR „Kultura+” Priorytet „Digitalizacja”.

Działalność legislacyjna Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Nieskuteczne działania legislacyjne Ministra dotyczyły:

- nieuregulowania kwestii gromadzenia, udostępniania, archiwizacji zasobów internetowych bez zgody ich właścicieli, co utrudniało proces ich archiwizacji;

- nowelizacji ustawy o prawach autorskich i prawach pokrewnych.

W regulaminie Priorytetu „Digitalizacja” zastosowano rozwiązanie, polegające na obowiązku udostępniania zdigitalizowanych materiałów za pośrednictwem stron internetowych, z uwzględnieniem wszelkich autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych (obowiązek udostępniania dotyczy 75% zbiorów zdigitalizowanych w ramach dofinansowanego zadania). Odpowiedzialność za naruszenie praw autorskich i pokrewnych leżała po stronie wnioskodawcy, który mógł uzyskać dofinansowanie na zakup autorskich praw majątkowych do zasobów.

Minister, jako przyczyny nieopracowania projektu ustawy o narodowym zasobie audiowizualnym, podał że propozycje ewentualnych zmian legislacyjnych mogą się pojawić dopiero po zakończeniu prac analitycznych i prawnych, ponieważ archiwizacja Internetu jest trudna, z powodu niejednorodnego statusu prawnego zamieszczanych tam treści, związanego z ochroną własności intelektualnej, ochroną danych osobowych, a także z uwarunkowaniami technologicznymi. Jest to ponadto zadanie bardzo kosztowne. Minister wskazał, że NAC w ramach swoich obowiązków zabezpieczało wybrane strony internetowe z domeny gov.pl.

W ocenie NIK skutkiem powyższych zaniechań jest brak możliwości pełnego udostępnienia zdigitalizowanych materiałów.

Minister nie podjął skutecznych działań legislacyjnych w celu dostosowania prawa polskiego do zmian wynikających z dyrektywy UE w sprawie korzystania z utworów osieroconych, do czego państwa członkowskie zostały zobowiązane w art. 9 ust. 1 tej dyrektywy. Opracowanie i przedłożenie Radzie Ministrów projektu stosownej nowelizacji ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych należało, zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵⁵, do kompetencji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Powyższa dyrektywa przewiduje ograniczone korzystanie z utworów osieroconych poprzez ich upublicznienie przez publicznie dostępne biblioteki, placówki oświatowe oraz muzea, a także przez archiwa, instytucje odpowiedzialne za dziedzictwo filmowe lub dźwiękowe oraz nadawców publicznych mających siedzibę w państwach członkowskich, w celu realizacji ich zadań leżących w interesie publicznym. Dyrektywa wprowadziła jednocześnie definicję utworu osieroconego. Zgodnie z tą definicją, utwór lub fonogram uznaje się za utwór osierocony, jeżeli żaden z podmiotów uprawnionych do niego nie jest znany lub, nawet jeżeli chociaż jeden z nich jest znany, żaden nie został odnaleziony pomimo starannego poszukiwania podmiotów uprawnionych. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 28 lutego 2015 r., prawo polskie nie zostało dostosowane do powyższej dyrektywy.

Rządowy etap prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, wdrażającej m.in. dyrektywę UE w sprawie sposobów korzystania z utworów osieroconych, został zainicjowany w III kwartale 2014 r.⁵⁶

Zdaniem NIK, termin wyznaczony przez art 9 ust. 1 dyrektywy UE w sprawie korzystania z utworów osieroconych, tj. ponad dwa lata był wystarczający, aby Polska – jako państwo członkowskie – wprowadziła w życie przepisy ustawowe i ewentualnie wykonawcze niezbędne do wykonania tej dyrektywy.

⁵⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 812.

⁵⁶ W wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów projekt był oznaczony jako UC123. Projekt ten obejmuje także inne kwestie istotne z punktu widzenia digitalizacji dóbr kultury, takie jak zmiany w zakresie dozwolonego użytku publicznego (w tym w zakresie bibliotek) oraz wprowadzenie mechanizmu udostępniania utworów niedostępnych w handlu.

Już po zakończeniu czynności kontrolnych w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, tj. w dniu 22 maja 2015 r. Minister skierował do Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. (Druk Sejmowy nr 3449). Projekt obejmował dostosowanie przepisów polskich do dyrektywy UE w sprawie utworów osieroconych. W maju i lipcu odbyły się trzy czytania projektu. Projekt ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych w lipcu 2015 r. został przekazany Prezydentowi i marszałkowi Senatu. Senat RP w dniu 7 sierpnia 2015 r. wniósł poprawki (druk nr 3827). W dniu 11 września 2015 r. ustawa została uchwalona przez Sejm RP, a w dniu 15 września 2015 r. została przekazana Prezydentowi RP. Prezydent RP w dniu 5 października 2015 r. podpisał ustawę o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o grach hazardowych. Ustawa została opublikowana w dniu 19 października 2015 r.⁵⁷ i wejdzie w życie zgodnie z dniem 20 listopada 2015 r. tj. po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia. Opóźnienia w udostępnieniu materiałów cyfrowych, które powstały w wyniku realizacji WPR „Kultura+” polegały na:

- problemach prawnych związanych głównie z koniecznością stosowania zasad prawa autorskiego oraz rozróżnienia własności nośników od własności praw do zapisu;
- mnogości i różnorodności praw do utworu, jakimi dysponują osoby, które przyczyniły się do jego powstania (np. producent, reżyser, scenarzysta, operator, reżyser dźwięku, montażysta, choreograf, kompozytor muzyki, aktor);
- trudności w doprowadzeniu do konsensusu interesów poszczególnych uczestników procesów, w szczególności gdy materiał ma zostać poddany procesowi rekonstrukcji, zmiany formatu i udostępniony na nowych polach eksploatacji;
- braku zdefiniowania ograniczeń, jakie powinny obowiązywać w zakresie dostępu do danych cyfrowych (np. stanowiska archeologiczne) oraz braku określenia, czy dane (lub też ich część) mogą być udostępniane odpłatnie.

Nieprawidłowości w zakresie przechowywania zbiorów zdigitalizowanych materiałów i ich udostępnienia stwierdzono w czterech instytucjach (16% zbadanych). I tak w:

- *Książnicy Podlaskiej im. Łukasza Górnickiego w Białymstoku stwierdzono znikome wykorzystanie serwera, zakupionego (za kwotę 36.851 zł) ze środków WPR „Kultura+”. Na serwerze tym, przechowywano kopie zapasowe jedynie 85 spośród 15.496 wszystkich zdigitalizowanych obiektów (0,5%), które zajmowały zaledwie 313 GB pamięci (spośród 15 TB dostępnych). Nie wykorzystano możliwości zapewnienia większego bezpieczeństwa zdigitalizowanych zbiorów przechowywanych, oprócz wyżej wymienionych, tylko w Pracowni digitalizacji, na znajdującej się tam macierzy dyskowej QNAP. We wniosku o dofinansowanie II etapu projektu „Elektroniczna Książnica Podlaska” zakładano, że serwer w siedzibie głównej jednostki, będzie służył do przechowywania zdublowanych zbiorów należących do Narodowego Zasobu Bibliotecznego. Jednak spośród 200 obiektów znajdujących się w wykazie Narodowego Zasobu Bibliotecznego (wykaz z 22 kwietnia 2009 r.), zdigitalizowano 124 książki, zaś na serwerze umieszczono tylko 85 pozycji.*
- *Fundacji Pogranicze Kultur w Sejnach nie opublikowano (do końca 2014 r.), w ogólnodostępnej bibliotece cyfrowej, 310 fotografii (z 350 zeskanowanych) i pięciu materiałów filmowych (z 22 zdigitalizowanych). Stanowiło to naruszenie § 1 ust. 9 i § 2 ust. 1 umowy podpisanej z NlnA⁵⁸.*
- *Centralnym Muzeum Jeńców Wojennych w Łambinowicach-Opolu stwierdzono dwie nieprawidłowości:*
 - *Muzeum nie zapewniło bezawaryjnego funkcjonowania strony internetowej, co znacznie ograniczyło lub eliminowało możliwość korzystania zainteresowanym osobom ze zbiorów cyfrowych. Zarówno w okresie testowego upubliczniania zasobów cyfrowych, tj. od połowy lipca do 27 października 2014 r., w którym to dniu nastąpiło oficjalne uruchomienie strony www.cyfrowezbiory.cmjw.pl, jak i po tej dacie (w tym w dniu oględzin, tj. 12 stycznia 2015 r.;*

⁵⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1639.

⁵⁸ Umowa nr 03223/14/FPK/NIMOZ z dnia 2 lipca 2014 r.

- Muzeum przedłożyło operatorowi nierzetelne sprawozdanie informując, że dnia 18 listopada 2014 r., udostępniło na stronie internetowej (www.cmjw.pl oraz www.cyfrowezbiory.cmjw.pl) 75% całości zdigitalizowanych materiałów w postaci metadanych i wizerunków oraz, że osiągnęło założone wskaźniki. Faktycznie z uwagi na problemy techniczne (awarie) niemożliwe było korzystanie z zasobów cyfrowych Muzeum.
- Wydawnictwo Miejskie Poznania nie w pełni wywiązało się ze zobowiązań wynikających z postanowień umów w zakresie udostępnionej liczby zdigitalizowanych materiałów. W okresie obowiązywania umów udostępniono w Internecie 37,7% zdigitalizowanych plików w 2012 r. i 25,3% plików w 2013 r., podczas gdy jednostka zobowiązana była do udostępnienia przynajmniej 75% liczby plików powstałych w wyniku digitalizacji materiałów⁵⁹.

⁵⁹ Obowiązek powyższy wynikał z postanowień § 4 ust. 6 umowy z 15 października 2012 r. nr 00012/12/NIInA i § 4 ust. 7 umowy z 30 września 2013 r. nr 00256/13/NIInA.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została poprzedzona dwoma kontrolami doraźnymi (rozpoznawczymi), przeprowadzonymi w INiA oraz w NID w II kwartale 2014 r.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 3 listopada 2014 r. do 28 kwietnia 2015 r.

Po kontroli, w 25 wystąpieniach pokontrolnych⁶⁰ skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek zawarto oceny kontrolowanej działalności, w tym osiem ocen opisowych, 16 ocen pozytywnych i jedną ocenę negatywną. Wykaz skontrolowanych jednostek, osób kierujących tymi jednostkami, a także ocen kontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK, stanowi załącznik nr 5.3 do niniejszej Informacji.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK zgłosiło trzech kierowników jednostek kontrolowanych: Minister, Dyrektorzy Muzeum Śląskiego w Bytomiu i Centralnego Muzeum Jeńców Wojennych w Łambinowicach-Opolu.

Zastrzeżenia zgłoszone przez Dyrektora Muzeum Górnośląskiego w Bytomiu dotyczyły: nierzetelnego sporządzenia raportu końcowego, poprzez brak wpisu daty wydatkowania środków, które uznano za działanie celowe, uniemożliwiające operatorowi wychwycenie nieprawidłowości, nieprowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej dla środków Programu „Kultura+” oraz uwagi dotyczącej braku długoterminowych planów digitalizacji. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uchwałą dnia 28 kwietnia 2015 r. (znak: KPK-KPO.443.090.2015) oddalił zastrzeżenia.

Zastrzeżenia zgłoszone przez Dyrektora Centralnego Muzeum Jeńców Wojennych w Łambinowicach-Opolu dotyczyły: braku zapewnienia bezawaryjnego funkcjonowania strony www.cyfrowezbiory.cmjw.pl; nierzetelnego sporządzenia raportu końcowego z wykonania zadania w ramach Programu „Kultura+” z 18 listopada 2014 r., niezrealizowania zobowiązań dotyczących skali upowszechnienia zdigitalizowanych zbiorów. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uchwałą dnia 23 kwietnia 2015 (znak: KPK-KPO.443.080.2015) oddalił zastrzeżenia.

Minister zgłosił 12 zastrzeżeń, które dotyczyły m.in. oceny ogólnej wystąpienia pokontrolnego. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli na posiedzeniu w dniu 8 lipca 2015 r. podjęło uchwałę nr 54/2015, w której uznało część zgłoszonych zastrzeżeń za zasadne. W wyniku powyższego Najwyższa Izba Kontroli opracowała tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego, uwzględniający treść uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne NIK (pismo z dnia 7 sierpnia 2015 r. znak: BAK/538/15), poinformował o podjętych działaniach w celu realizacji sześciu z siedmiu wniosków sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Minister nie przyjął do realizacji wniosku dotyczącego „przygotowania i zapewnienia wdrożenia, które pozwoliłoby Operatorowi Priorytetu „Digitalizacja” dokonywać weryfikacji zobowiązań beneficjentów, wynikających z obowiązku utrzymania trwałości projektów po zakończeniu WPR

⁶⁰ Liczba 25 skontrolowanych jednostek obejmuje 23 jednostki zbadane w ramach kontroli planowej (P/14/029) oraz dwie jednostki w ramach kontroli doraźnej rozpoznawczej (R/14/001).

„Kultura+”, argumentując, że przyjęte obecnie rozwiązania legislacyjne w wystarczającym stopniu zabezpieczają możliwość kontroli wykonania przez beneficjentów zapisów umów przez okres pięciu lat po zakończeniu projektu realizowanego w ramach Priorytetu „Digitalizacja” w WPR „Kultura+”.

W wyniku kontroli Izba skierowała łącznie 44 wnioski pokontrolne⁶¹. Według stanu na dzień 19 października 2015 r. zrealizowanych zostało 16 wniosków, nie zrealizowano jednego, a 27⁶² wniosków jest w trakcie realizacji.

Wszyscy adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o zrealizowaniu wniosków pokontrolnych, bądź o podjęciu działań w celu ich realizacji.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Efekty finansowe kontroli stanowi kwota 212,5 tys. zł, dotycząca: zwrotu na rzecz Operatora Projektu (NInA) dotacji wykorzystanej po terminie przez Muzeum Górnośląskie w Bytomiu⁶³ (154,5 tys. zł), pobrania dofinansowania w nadmiernej wysokości, z powodu nierzetelnego zweryfikowania faktury za zakupiony sprzęt do digitalizacji (3 tys. zł) oraz udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem obowiązujących przepisów (55,1 tys. zł) przez Muzeum Historii Fotografii im. Henryka Rzewuskiego w Krakowie.

⁶¹ Liczba 44 wniosków obejmuje wnioski sformułowane w ramach kontroli planowej (P/14/029) – 38 oraz sześć wniosków sformułowanych w ramach kontroli doraźnej rozpoznawczej (R/14/001).

⁶² Liczba 27 wniosków w trakcie realizacji obejmuje: 21 wniosków sformułowanych w ramach kontroli planowej (P/14/029) oraz sześć wniosków sformułowanych w ramach kontroli doraźnej rozpoznawczej (R/14/001).

⁶³ Obowiązek zwrotu dofinansowania wynikał z § 9 pkt 4 umowy nr 00081/12/NInA z dnia 15 października 2012 r. zawartej pomiędzy NInA a Muzeum Górnośląskim w Bytomiu.

5.1. Analiza stanu prawnego

Konstytucja RP w preambule zobowiązuje do przekazania przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku, a jej art. 6 ust. 1 stanowi, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury.

W Polsce nie ma aktu normatywnego powszechnie obowiązującego regulującego problematykę digitalizacji dóbr kultury. Istnieją natomiast przepisy regulujące funkcjonowanie i zadania podmiotów uczestniczących w procesie digitalizacji dóbr kultury.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁶⁴ na pojęcie działalności kulturalnej składają się m.in. upowszechnianie i ochrona kultury.

Szczególna rola w organizowaniu działalności kulturalnej przypada ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego), kierującemu działem kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, który stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁶⁵, obejmuje sprawy rozwoju i opieki nad materialnym i niematerialnym dziedzictwem narodowym oraz sprawy działalności kulturalnej. Ważną rolę w zakresie organizowania działalności kulturalnej pełnią również jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) dla których – zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej – prowadzenie tej działalności jest zadaniem własnym o charakterze obowiązkowym. Zarówno Minister, jak i j.s.t., organizują działalność kulturalną tworząc odpowiednio państwowe i samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym (art. 8 i art. 9 ustawy o działalności kulturalnej). Zgodnie z art. 2 ustawy o działalności kulturalnej, formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są m.in.: muzea, biblioteki, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury.

Stosownie do art. 9 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁶ sektor finansów publicznych tworzą państwowe i samorządowe instytucje kultury.

Muzea działają na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach⁶⁷, a w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie mają zastosowanie przepisy ustawy o działalności kulturalnej (art. 4 ustawy o muzeach).

Ogólne zasady działania bibliotek określa ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁶⁸, a w zakresie nieuregulowanym tą ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o działalności kulturalnej (art. 2 ustawy o muzeach).

Statusu instytucji kultury nie posiadają archiwa, działające na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁶⁹. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o archiwach, narodowy zasób archiwalny służy nauce, kulturze, gospodarce narodowej oraz potrzebom obywateli. Składają się nań wszelkiego rodzaju materiały mające znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej o działalności Państwa Polskiego, jego poszczególnych organów

⁶⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.; dalej ustawa o działalności kulturalnej.

⁶⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 812.

⁶⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.; dalej ustawa o finansach publicznych.

⁶⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 987 ze zm.

⁶⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.

⁶⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 ze zm.; dalej ustawa o archiwach.

i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych – powstałe w przeszłości i powstające współcześnie (art. 1 ustawy o archiwach). Działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego prowadzi państwowa sieć archiwalna, którą tworzą m.in. archiwa państwowe oraz archiwa zakładowe organów jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 22 ust. 1 pkt 1 i 3a ustawy o archiwach).

Ograniczenia w udostępnianiu zdigitalizowanych dóbr kultury, w tym w szczególności w zakresie utworów osieroconych, wynikają z przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Przedmiotem prawa autorskiego jest utwór, definiowany jako każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia (art. 1 ust. 1 ustawy o prawie autorskim). Z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie, autorskie prawa majątkowe gasną z upływem lat siedemdziesięciu: od śmierci twórcy, a do utworów współautorskich – od śmierci współtwórcy, który przeżył pozostałych; w odniesieniu do utworu, którego twórca nie jest znany – od daty pierwszego rozpowszechnienia, chyba że pseudonim nie pozostawia wątpliwości co do tożsamości autora lub jeżeli autor ujawnił swoją tożsamość; w odniesieniu do utworu, do którego autorskie prawa majątkowe przysługują z mocy ustawy innej osobie niż twórca – od daty rozpowszechnienia utworu, a gdy utwór nie został rozpowszechniony – od daty jego ustalenia; w odniesieniu do utworu audiowizualnego – od śmierci najpóźniej zmarłej z wymienionych osób: głównego reżysera, autora scenariusza, autora dialogów, kompozytora muzyki skomponowanej do utworu audiowizualnego; w odniesieniu do utworu słowno-muzycznego, jeżeli utwór słowny i utwór muzyczny zostały stworzone specjalnie dla danego utworu słowno-muzycznego – od śmierci później zmarłej z wymienionych osób: autora utworu słownego albo kompozytora utworu muzycznego (art. 36 ustawy o prawie autorskim). Do zakończenia kontroli nie weszła w życie ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o grach hazardowych. Ustawa o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o grach hazardowych została opublikowana w dniu 19 października 2015 r. i wejdzie w życie z dniem 20 listopada 2015 r., tj. po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia.

Ramy prawne digitalizacji zostały określone w akcie normatywnym o charakterze wewnętrznym (WPR „Kultura+”), wydanym na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych⁷⁰.

⁷⁰ WPR „Kultura+” nie został ogłoszony w Monitorze Polskim, co jest niezgodne z art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.). Zgodnie z ww. przepisami ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, a w Dzienniku Urzędowym Monitor Polski ogłasza się uchwały Rady Ministrów i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane na podstawie ustawy.

5.2. Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r., poz. 1114).
3. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. Nr 76, poz. 489 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2012 r., poz. 987 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 maja 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu gromadzenia, ewidencjonowania, kwalifikowania, klasyfikacji oraz udostępniania materiałów archiwalnych tworzących zasób jednostek publicznej radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 98, poz. 680).
13. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania dotacji państwowym instytucjom kultury przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 120, poz. 821).
14. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 września 2005 r. w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa, szczegółowego trybu składania wniosków o udzielenie dotacji oraz trybu przekazywania i rozliczania udzielonych dotacji (Dz. U. Nr 177, poz. 1474 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Promocji Kultury (Dz. U. Nr 118, poz. 797).
16. Zarządzenie Nr 21 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 lipca 2007 r. w sprawie nadania statutu Bibliotece Narodowej (Dz. Urz. MKiDN z 2014 r., poz. 4).
17. Zarządzenie Nr 8 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 1 kwietnia 2009 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Polskiego Wydawnictwa Audiowizualnego (Dz. Urz. MKiDN Nr 2, poz. 9 ze zm.).
18. Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 4 lutego 2013 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Audiowizualnemu (Dz. Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 3).
19. Zarządzenie Nr 28 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN Nr 5, poz. 49).
20. Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego 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).

5.3. Wykaz skontrolowanych jednostek, osób kierujących tymi jednostkami, a także ocen ogólnych kontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

1.	KNO – Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Małgorzata Omilanowska, Minister od dnia 15.06.2014 r., poprzednio w okresie od 17.11.2007 r. do 14.06.2014 r. – Bogdan Zdrojewski	opisowa
		Biblioteka Narodowa w Warszawie	Tomasz Makowski, Dyrektor	pozytywna
		Narodowe Archiwum Cyfrowe w Warszawie	Wojciech Woźniak, od 19.04. 2012 r. Poprzednio W okresie od 8.03.2008 r. do 18.04. 2012 r. Dyrektorem NAC był Nikodem Bończa-Tomaszewski	opisowa
		Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów w Warszawie	Piotr Majewski, Dyrektor	pozytywna
		TVP S.A. Zakład Główny w Warszawie	Juliusz Braun, Prezes Zarządu od dnia 15.07.2011 r. do dnia zakończenia kontroli. W okresie od 6.01.2010 r. do 14.07. 2011 r. Prezesem Zarządu był Romuald Orzeł, obowiązki pełnili: w okresie od 22.12.2010 r. do 29.03.2011 r. Bogusław Piwowar oraz od 30.03 2011 r. do 14.07.2011 r. Juliusz Braun	opisowa
		Narodowy Instytut Audiowizualny w Warszawie (kontrola rozpoznawcza)	Michał Merczyński, Dyrektor Instytutu	pozytywna
		Narodowy Instytut Dziedzictwa w Warszawie (kontrola rozpoznawcza)	Małgorzata Rozbicka, Dyrektor Instytutu	pozytywna
2.	LBI – Delegatura w Białymstoku	Książnica Podlaska im. Łukasza Górnickiego w Białymstoku	Jan Leończuk, Dyrektor	opisowa
		Fundacja Pogranicze w Sejnach	Krzysztof Czyżewski, Prezes Zarządu	opisowa
3.	LKA – Delegatura w Katowicach	Archiwum Państwowe w Katowicach	Piotr Greiner, Dyrektor	pozytywna
		Muzeum Górnośląskie w Bytomiu	Alicja Knast. W latach 2011–2014 (III kwartał) funkcję Dyrektora Muzeum Górnośląskiego pełnili: Dominik Abłamowicz od dnia 26.08.2010 r. – do dnia 22.08.2014 r. oraz Alicja Knast – 23.07.2014 r.	negatywna
		Książnica Cieszyńska w Cieszynie	Krzysztof Szelong, Dyrektor	opisowa
4.	LKR – Delegatura w Krakowie	Muzeum Narodowe w Krakowie	Zofia Gołubiew, Dyrektor	pozytywna
		Muzeum Historii Fotografii im. W. Rzewuskiego	Maciej Beiersdorf, Dyrektor	pozytywna
		Archiwum Państwowe w Krakowie	Barbara Berska – Dyrektor	pozytywna
5.	LOP – Delegatura w Opolu	Centralne Muzeum Jeńców Wojennych w Łąbinowicach-Opolu. Muzeum Jeńców Wojennych w Łąbinowicach	Violetta Rezler-Wasielewska, Dyrektor	pozytywna
		Wojewódzka Biblioteka Publiczna im. E. Smolki w Opolu	Tadeusz Chrobak, Dyrektor	pozytywna
		Muzeum Ziemi Prudnickiej w Prudniku	Wojciech Dominiak, Dyrektor	pozytywna
6.	LPO – Delegatura w Poznaniu	Archiwum Państwowe w Poznaniu	Henryk Krystek, Dyrektor	pozytywna
		Wydawnictwo Miejskie Poznania	Katarzyna Kamińska, Dyrektor	opisowa
		Muzeum Narodowe w Poznaniu	Wojciech Suchocki, Dyrektor	pozytywna
7.	LWA – Delegatura w Warszawie	Muzeum Narodowe w Warszawie	Agnieszka Morawińska, Dyrektor	opisowa
		Filmoteka Narodowa w Warszawie	Tadeusz Kowalski, Dyrektor	pozytywna
		Studio Filmowe "Zebra" w Warszawie	Juliusz Machulski, Dyrektor	pozytywna
		Polskie Radio S.A. w Warszawie	Andrzej Siezieniewski, Prezes Zarządu	pozytywna

5.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
8. Przewodniczący Komisji Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Administracji i Cyfryzacji Sejmu RP
10. Przewodniczący Komisji ds. Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Przewodniczący Komisji Kultury i Środków Przekazu Senatu RP