



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
EWA POLKOWSKA

KNO.410.004.03.2019

Pan
Paweł Pietrzyk
Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych
Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych
ul. Rakowiecka 2D, 02-517 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/024 Ochrona narodowego zasobu archiwalnego

Tekst ujednoczony
zgodnie z uchwałą Nr 64/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 23 października 2019 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych ¹ , ul. Rakowiecka 2D, 02-517 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Paweł Pietrzyk, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych ² , od 30 stycznia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ol style="list-style-type: none">1. Pan Ryszard Wojtkowski, Zastępca Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych³, od 7 listopada 2018 r. do 29 stycznia 2019 r.2. Pan Wojciech Woźniak, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych, od 21 kwietnia 2016 r. do 6 listopada 2018 r.3. Pan Andrzej Biernat, Zastępca Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych⁴, od 2 lutego 2016 r. do 20 kwietnia 2016 r.,4. Pan Władysław Stępnia, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych, od 10 sierpnia 2011 r. do 1 lutego 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prawdliwość i skuteczność gromadzenia narodowego zasobu archiwalnego.2. Prawdliwość i skuteczność ewidencjonowania i przechowywania narodowego zasobu archiwalnego.3. Prawdliwość i skuteczność udostępniania narodowego zasobu archiwalnego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 28 czerwca)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	Marietta Rasielewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/21/2019 z 24 kwietnia 2019 r. Aleksandra Kropop, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/22/2019 z 24 kwietnia 2019 r.

(akta kontroli str.1-4, 5-12)

¹ Dalej: „NDAP” lub „Naczelna Dyrekcja”

² Dalej: „Naczelny Dyrektor”.

³ Dot. powierzenia pełnienia obowiązków do czasu powołania Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych.

⁴ Jw.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Naczelny Dyrektor prawidłowo i skutecznie realizował w latach 2016-2019⁷ zadania na rzecz ochrony narodowego zasobu archiwalnego dotyczące działań nadzorczych i koordynacyjnych związanych z jego gromadzeniem, ewidencjonowaniem, przechowywaniem i udostępnianiem. Systematycznie dokonywał diagnozy potrzeb i na tej podstawie planował i podejmował spójne oraz adekwatne działania. Realizował cele określone w przyjętej „Strategii Archiwów Państwowych na lata 2010-2020” oraz „Strategii digitalizacji archiwów państwowych na lata 2018-2023”, np. poprzez inicjowanie w latach 2017-2018 programów retrokonwersji, czy wdrażanie narzędzi teleinformatycznych wspomagających ochronę narodowego zasobu archiwalnego. Dodatkowo szacował możliwości przechowalnicze archiwów państwowych i na tej podstawie planował przedsięwzięcia inwestycyjne. Ponadto doprowadził do zwiększenia o 27,7% (tj. o 18 308,6 tys. zł) w 2019 r. w stosunku do 2016 r. planowanych środków finansowych na wynagrodzenia pracowników sieci archiwów państwowych. Poza tym, począwszy od 2016 r. rozpoczął przyznawanie podmiotom przechowującym ewidencjonowany niepaństwowy zasób dotacji celowych na wspieranie działań związanych z ewidencjonowaniem, opracowaniem, zabezpieczaniem oraz udostępnianiem materiałów archiwalnych.

Natomiast Naczelny Dyrektor z naruszeniem przepisów prawa – co NIK ocenia negatywnie – realizował następujące działania:

- od 1 marca 2017 r. do 28 września 2018 r. wydatkował 16 505,5 tys. zł i pobrał dochody w wysokości 167,1 tys. zł jako dysponent trzeciego stopnia, pomimo że został ustanowiony w tym okresie jedynie dysponentem drugiego stopnia, zgodnie z § 1 pkt 2 oraz § 2 ust. 2 pkt 2 zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego⁸,
- w 2016 r. wydatkował łącznie 1 280,1 tys. zł na finansowanie dotacji celowych w ramach budżetu dysponenta trzeciego stopnia z naruszeniem § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁹,
- w przypadku 65% zbadanych za lata 2016-2018 umów dotacji (tj. 13 na 20) zatwierdził rozliczenie dotacji za lata 2016-2017 w przedziale od 35 do 78 dni od dnia złożenia przez beneficjentów rozliczeń dotacji, co było niezgodne z art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ stanowiącym, że rozliczenie dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia,
- w przypadku dwóch konkursów w 2016 r. na realizację zadania publicznego określił termin do składania ofert odpowiednio na 13 i dziewięć dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia o konkursie, co było niezgodne z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹ stanowiącym, że termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni,

Dodatkowo Naczelny Dyrektor przyznał w 2016 r. dotacje celowe pięciu podmiotom, których oferty nie spełniały wskazanych w regulaminach konkursów wymogów formalnych, wydawał upoważnienia dla pracowników NDAP do prowadzenia kontroli, nie wskazując pełnej podstawy prawnej, jak również w ramach planów działalności nie wyznaczył celów na 2016 r., zaś w 2018 r. określił nieadekwatny miernik do przyjętego celu.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 28 czerwca 2019 r.

⁸ Dz. Urz. MKiDN poz. 9, dalej: „zarządzenie Ministra z dnia 28 lutego 2017 r.”.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2225, dalej: „rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu”.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, dalej: „uftp”.

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 688, ze zm., dalej: „udppw”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawidłowość i skuteczność gromadzenia narodowego zasobu archiwalnego

Opis stanu faktycznego

1. Naczelny Dyrektor, w zakresie diagnozowania potrzeb dotyczących gromadzenia narodowego zasobu archiwalnego, dokonywał w latach 2016-2019 (do 28 czerwca, tj. do czasu zakończenia czynności kontrolnych) corocznej analizy przyrostu materiałów archiwalnych w 33 archiwach państwowych¹³ oraz w archiwach zakładowych podmiotów objętych nadzorem archiwalnym¹⁴. Analizy te związane były z szacowaniem możliwości gromadzenia materiałów archiwalnych przez poszczególne archiwa państwowe. Ponadto Naczelny Dyrektor uczestniczył w pracach związanych z wdrożeniem jednolitego elektronicznego zarządzania dokumentacją dla administracji publicznej¹⁵.

(akta kontroli str. 1178-1196, 1205-1261, 5359-5366)

2. Planowanie i realizację swoich działań w kontekście gromadzenia zasobu archiwalnego NDAP opierała również o „Strategię Archiwów Państwowych na lata 2010-2020”¹⁶. Strategia ta co do zasady nie zawierała wartości referencyjnych do osiągnięcia. Wyniki realizacji strategii jednakże monitorowano na podstawie corocznych statystycznych i opisowych sprawozdań archiwów państwowych. Ponadto za lata 2016-2018 dokonywano oceny jej realizacji. Natomiast cele i zadania wyznaczano w planach działalności NDAP dla lat 2017-2019¹⁷. W latach 2017-2019 jako cel wskazano usprawnienie zarządzania dokumentacją. Kolejne mierniki dla tych lat zostały określone jako łącznie 22 archiwa państwowe¹⁸, w których zostanie wprowadzone elektroniczne zarządzanie dokumentacją. W latach 2017-2018 mierniki te zostały osiągnięte. Dodatkowo we wszystkich latach objętych kontrolą corocznie planowano realizację działań Dyrekcji w zakresie gromadzenia zasobu w ramach „Opisu planowanych działań Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych”.

(akta kontroli str. 601-700, 913-932, 1018-1039, 1810-1811, 3948-3953, 5477-5538)

3. Naczelny Dyrektor, w zakresie gromadzenia narodowego zasobu archiwalnego, nadzorował i koordynował działalność trzech archiwów o charakterze centralnym¹⁹ oraz 30 archiwów niemających charakteru centralnego. Dodatkowo w zakresie państwowego zasobu archiwalnego współpracował z 104 jednostkami wytwarzającymi materiały archiwalne²⁰ oraz w zakresie niepaństwowego zasobu archiwalnego z 14 jednostkami wytwarzającymi materiały archiwalne²¹ oraz 22 instytucjami polonijnymi²².

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Dalej: „AP”.

¹⁴ Tj. z przedpola archiwalnego – jednostek wytwarzających, gromadzących lub przechowujących dokumentację archiwalną, które podlegają kontroli archiwum państwowego związanej z nadzorem nad narastającym zasobem archiwalnym. Zgodnie z kolejnymi sprawozdaniami KN-1 z działalności archiwalnej nadzorowano łącznie: w 2016 r. 10 021 jednostek z 44 976,91 m.b. (467 069 j.a.) dokumentacji tradycyjnej i 0,059 GB dokumentacji elektronicznej do przejęcia, w 2017 r. – 10 024 jednostek z 52 873,75 m.b. (485 400 j.a.) dokumentacji tradycyjnej i 71 763,89 GB dokumentacji elektronicznej do przejęcia i w 2018 r. – 10 011 jednostek z 51 644,69 m.b. (393 643 j.a.) dokumentacji tradycyjnej i 71 663,89 GB dokumentacji elektronicznej do przejęcia. Istotny wzrost w 2017 r. ilości gromadzonej dokumentacji elektronicznej związany był z zakończeniem działalności dwóch podmiotów, które łącznie posiadały ponad 70 tys. GB materiałów archiwalnych.

¹⁵ Dot. projektu pn. „EZD RP – elektroniczne zarządzanie dokumentacją w administracji publicznej” realizowanego przez Podlaski Urząd Wojewódzki we współpracy z Nauką i Akademicką Siecią Komputerową Państwowym Instytutem Badawczym. System ten ma być zintegrowany z systemem realizowanym w ramach projektu pn. „Archiwum Dokumentów Elektronicznych” realizowanego przez NDAP.

¹⁶ Dalej: „Strategia Archiwów Państwowych”.

¹⁷ Minister nie zobowiązał Naczelnego Dyrektora do stworzenia planu działalności na 2016 r.

¹⁸ Tj. w 2017 r. – cztery, w 2018 r. – dziewięć, w 2019 r. – dziewięć.

¹⁹ Tj. Archiwum Główne Akt Dawnych (dalej: „AGAD”), Archiwum Akt Nowych (dalej: „AAN”) oraz Narodowe Archiwum Cyfrowe (dalej: „NAC”).

²⁰ Np. Agencją Nieruchomości Rolnych w Warszawie, Komisją Nadzoru Finansowego w Warszawie, Polską Orkiestrą Sinfonia Iuventus w Warszawie, Bankiem Gospodarstwa Krajowego w Warszawie, Poczta Polska S.A. w Warszawie, Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej w Warszawie, Centralnym Ośrodkiem Informatyki w Warszawie, PL.2012+ sp. z o.o. w Warszawie, Studiem Filmowym „Zebra” w Warszawie, Zamkiem Królewskim na Wawelu w Krakowie, Centrum Myśli Jana Pawła II w Warszawie, Archiwum Nauki Polskiej Akademii Nauk i Polskiej Akademii Umiejętności w Krakowie, Instytutem Pamięci Narodowej w Warszawie.

²¹ Np. NSZZ Solidarność w Gdańsku, Fundacja Sztuki Współczesnej In Situ w Sokolowsku, Muzeum Żołnierzy Wyklętych w Ostrołęce, Archiwum Archidiecezjalnym w Gnieźnie, Kościołem Ewangelicko-Augsburskim w Warszawie.

W latach 2016-2019 (do 28 czerwca) Naczelny Dyrektor podejmował m.in. działania dotyczące likwidacji ekspozytury w Żywcu Archiwum Państwowego²³ w Katowicach, ekspozytury w Nidzicy AP w Warszawie, Oddziału w Nidzicy AP w Olsztynie, czy Oddziału w Skołyszynie AP w Rzeszowie, a także zmiany nazwy AP w Elblągu z siedzibą w Malborku²⁴. Ponadto analizował statuty archiwów państwowych pod kątem potrzeby ich nowelizacji oraz przygotowywał i przeprowadzał odpowiednie ich zmiany. Naczelny Dyrektor realizował także zadania mające na celu ujednoczenie zasad postępowania z dokumentacją w różnej postaci, w tym poprzez szkolenia, udział w konferencjach branżowych, czy opiniowanie i wydawanie nowych aktów prawnych o charakterze wewnętrznym oraz proceduralnym (w tym w zakresie nadzoru archiwalnego)²⁵. Dodatkowo uczestniczył również w opiniowaniu zewnętrznych projektów aktów prawnych w ramach prac Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji oraz wspierał podmioty publiczne w tworzeniu przepisów kancelaryjnych i archiwalnych.²⁶ Dodatkowo w NDAP udzielano porad i konsultacji co do archiwów, do których należy przekazać materiały archiwalne oraz do września 2017 r. prowadzono sprawy Komisji Zakupu Archiwaliów²⁷, a następnie²⁸ komisje archiwalnej oceny dokumentacji²⁹. Koordynowano również działania archiwów państwowych w zakresie aneksowania umów użyczenia materiałów archiwalnych. Ponadto w 2017 r. przeprowadzono rozpoznanie w archiwach państwowych dotyczące brakowania dokumentacji (dot. dokumentacji po PPS, PPR, PZPR). Działania te były zgodne z odpowiednio z § 1 ust. 2 pkt 1-2 i 5 w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki z dnia 25 lipca 1984 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych³⁰ oraz § 1 ust. 2 pkt 1-2 w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych³¹. Były one również adekwatne względem dokonanej analizy potrzeb i spójne z trzecim celem strategicznym „Strategii Archiwów Państwowych” pn. „Zapewnienie efektywności zarządzania dokumentacją, w tym dokumentem elektronicznym, w podmiotach wykonujących zadania publiczne”³².

Dodatkowo Naczelny Dyrektor, w związku z przejściem przez AAN w 2017 r. dokumentacji po likwidowanym Ministerstwie Skarbu Państwa, podejmował m.in. następujące działania: pracownicy NDAP brali udział w spotkaniach roboczych z przedstawicielami AAN, Kancelarii

²² Np. Bibliotekę Polską w Paryżu, Polską Misją Katolicką w Szwajcarii, Muzeum Polskim w Rapperswilu, Instytutem Józefa Piłsudskiego w Londynie, Polish Music Center w Los Angeles, Centralnym Archiwum Polonii w Orchard Lake, Biblioteką Polską im. I. Domeyki w Argentynie, Muzeum i Archiwum Polonii Australijskiej.

²³ Dalej: „AP”.

²⁴ Obecnie AP w Malborku.

²⁵ Np. zarządzenie nr 2 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 12 lutego 2016 r. w sprawie trybu ustalania państwowych jednostek organizacyjnych, jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych jako jednostek organizacyjnych, w których powstają materiały archiwalne, decyzję nr 41 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie powołania członków Centralnej Komisji Archiwalnej Oceny Dokumentacji, zarządzenie nr 3 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 31 stycznia 2017 r. w sprawie brakowania dokumentacji z zasobu własnego archiwów państwowych, zarządzenia Nr 40 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania i ustalenia trybu pracy zespołu do opracowania zasad przejmowania materiałów archiwalnych w postaci elektronicznej do zasobu archiwów państwowych oraz wyznaczenia przedstawicieli archiwów państwowych odpowiedzialnych za postępowanie z dokumentacją w postaci elektronicznej.

²⁶ Np. Ministerstwo Energii, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

²⁷ Dot. zakupów np. spuścizny Mikołaja Spóza, kolekcji Janusza Glibowskiego, zbioru fotografii Jana Łomnickiego.

²⁸ Na podstawie zarządzenia nr 70 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 18 września 2017 r., uchylono zarządzenie w sprawie zasad i trybu działania Komisji Zakupu Archiwaliów przy Naczelnej Dyrektorze Archiwów Państwowych oraz zespołów zakupu archiwaliów przy dyrektorach archiwów państwowych, co miało na celu ograniczenie liczby organów o charakterze doradczym realizujących ten sam rodzaj prac.

²⁹ Dot. rekomendacji zakupu np. pięciu listów por. Janusza Raczkowskiego z obozu w Starobielsku, spuścizny po plk. Józefie Różańskim, kilkuset rękopiśmiennych dokumentów od XV w. do XIX w. i 29 dokumentów pergaminowych, w tym ponad 10 dokumentów królewskich.

³⁰ Dz. U. Nr 48, poz. 218, dalej: „rozporządzenie Ministra z dnia 25 lipca 1984 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Naczelnego Dyrektora”.

³¹ Dz. U. poz. 1566, dalej: „rozporządzenie Ministra z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Naczelnego Dyrektora”.

³² W ramach tego celu strategicznego NDAP realizowała zadania w ramach pięciu celów operacyjnych, tj.: wspieranie nowych rozwiązań prawnych w zakresie efektywnego zarządzania dokumentacją poprzez udział w procesie legislacyjnym, upowszechnianie dobrych praktyk w dziedzinie zarządzania dokumentacją, nadzorowanie postępowania z dokumentacją w podmiotach wykonujących zadania publiczne, nadzorowanie procesu wartościowania dokumentacji w podmiotach wykonujących zadania publiczne, kształtowanie zasobów ludzkich w dziedzinie nadzoru nad postępowaniem z dokumentacją, w tym z dokumentem elektronicznym.

Prezesa Rady Ministrów oraz likwidatora ww. ministerstwa, prowadził korespondencję w sprawie warunków, możliwości i organizacji przejścia zasobów, a także podejmował działania związane z uzyskaniem przez AAN środków z rezerwy celowej budżetu państwa oraz monitorował działania prowadzone przez AAN w zakresie przejścia dokumentacji.

(akta kontroli str. 601-912, 950-985, 1018-1039, 1093-1101, 1810-1811, 3937-3945, 5359-5538)

Ocena wszystkich podejmowanych działań nadzorczych dokonana została w 2018 r. w ramach realizacji czynności doradczych przez audytora wewnętrznego dotyczących obszaru pn. „Narzędzia nadzorcze/rodzaje nadzoru Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych nad archiwami państwowymi oraz wpływ tego nadzoru na zarządzanie tymi jednostkami”. Poszczególne zagadnienia zostały ocenione pozytywnie, niemniej jednak wydano pięć rekomendacji usprawnień. Ponadto Naczelny Dyrektor poinformował, że od 2016 r. przeprowadzano analizę w trybie roboczym odnoszącą się do aktualizacji „Strategii archiwów państwowych”, monitoringu osiąganych wartości mierników oraz uruchomienia działań związanych z opracowaniem nowego dokumentu na następny okres.

(akta kontroli str. 1018-1039, 1157-1174, 1810-1811, 5477-5538)

4. W latach 2016-2019, na podstawie art. 38 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach³³, Naczelny Dyrektor powierzył dwóm jednostkom gromadzenie materiałów archiwalnych, tj.: w 2016 r. – Teatrowi Wielkiemu – Operze Narodowej na 10 lat (lata 2016-2026), wskazując jako nadzorujące AP w Warszawie oraz w 2017 r. – Muzeum Ziemi Bieckiej na siedem lat (lata 2017-2024), wskazując jako nadzorujące AP w Rzeszowie.

(akta kontroli str. 986-1004)

5. Naczelny Dyrektor upoważnił dyrektorów archiwów państwowych³⁴ do występowania w jego imieniu w sprawach określania instrukcji kancelaryjnych, jednolitych rzeczowych wykazów akt i instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego lub składnicy akt. Dyrektorzy AP przekazują Naczelnemu Dyrektorowi informacje³⁵ w zakresie uzgadnianych przez nich z jednostkami przepisów kancelaryjnych i archiwalnych. Ponadto podczas prowadzonych kontroli w AP sprawdza się poprawność uzgadnianych przez archiwa państwowe przepisów kancelaryjnych i archiwalnych. W ramach corocznych spotkań organizowanych przez NDAP dla kierowników nadzoru archiwalnego z AP omawiane się typowe zmiany wynikające z nowelizacji ustawy archiwalnej lub innych ustaw.

(akta kontroli str. 986-1004, 1042-1092)

Archiwa państwowe są odpowiedzialne za rozpoznanie potencjalnych wytwórców materiałów archiwalnych³⁶, a w przypadku wytypowania jednostki organizacyjnej – za rozpoczęcie czynności związanych z ich oficjalnym ustaleniem. W przypadku działalności jednostki organizacyjnej obejmującej całą Polskę, za wydanie aktu ustalenia odpowiedzialny jest Naczelny Dyrektor, który otrzymuje od właściwego dyrektora AP notatkę z przeprowadzonej ekspertyzy archiwalnej i opinię komisji archiwalnej do oceny dokumentacji. Naczelny Dyrektor wydał akty ustalenia w 2016 r. dla siedmiu, w 2017 r. – dla pięciu, a w 2018 r. – 13 podmiotów. Archiwa państwowe prowadzą wśród nadzorowanych podmiotów systematyczne rozpoznanie, czy któryś z nich utracił status wytwórcy materiałów archiwalnych wchodzących do państwowego zasobu archiwalnego. NDAP monitoruje zaś wyżej określone działania archiwów państwowych podczas prowadzonych kontroli.

(akta kontroli str. 701-909, 986 -1004, 1063 -1106)

³³ Dz. U. z 2019 r. poz. 553, ze zm., dalej: „ustawa archiwalna” albo „ustawa o narodowym zasobie archiwalnym”.

³⁴ Zarządzeniem nr 19 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie upoważnienia dyrektorów archiwów państwowych do występowania w imieniu Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych w sprawach określania instrukcji jednolitych rzeczowych wykazów akt i instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego lub składnicy akt – w porozumieniu z organami i kierownikami jednostek organizacyjnych.

³⁵ Zgodnie z zarządzeniem nr 20 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie sposobu postępowania przy określaniu przepisów kancelaryjnych i archiwalnych wydawanych przez organy i kierowników jednostek organizacyjnych w porozumieniu z Naczelnym Dyrektorem Archiwów Państwowych.

³⁶ Zgodnie z zarządzeniem nr 2 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 12 lutego 2016 r. w sprawie trybu ustalania państwowych jednostek organizacyjnych, jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych, w których powstają materiały.

Ponadto, na podstawie wytycznych wskazanych w załączniku do zarządzenia nr 16 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 10 grudnia 2012 r. w sprawie współpracy archiwów państwowych z podmiotami, których materiały archiwalne wchodziły w skład ewidencjonowanego niepaństwowego zasobu archiwalnego, w latach 2016-2018 (do 25 kwietnia) właściwe miejscowo archiwa państwowe, realizowały działania związane ze współpracą w ramach państwowej sieci archiwalnej z niepaństwowymi jednostkami, z których działalnością wiąże się gromadzenie narodowego zasobu archiwalnego. W celu doprecyzowania sposobu realizacji zadań przez archiwa państwowe oraz uspołnienia przekazywanych do NDAP danych w rocznych sprawozdaniach, Naczelny Dyrektor wydał nowe zarządzenie w tej sprawie, tj. zarządzenie nr 39 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 26 kwietnia 2018 r. W zarządzeniu tym Naczelny Dyrektor zobowiązał dyrektorów archiwów państwowych do prowadzenia wykazu tych podmiotów i corocznej aktualizacji. W przypadku zaprzestania działalności przez podmioty, o których mowa w art. 42 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym, są one zobowiązane powiadomić Naczelnego Dyrektora o zamiarze przekazania materiałów archiwalnych.

(akta kontroli str. 408-415, 936-949)

Naczelny Dyrektor, za pomocą dyrektorów archiwów państwowych, monitorował ewentualność zaprzestania działalności przez jednostki organizacyjne wchodzące do ewidencjonowanego niepaństwowego zasobu archiwalnego. Naczelny Dyrektor wskazał właściwe archiwum państwowe do ustalenia, czy wnioskująca jednostka organizacyjna wytwarzała materiały archiwalne i ewentualnie do ich przejęcia w 2016 r. w odniesieniu do 52 spraw, w 2017 r. – do 73 spraw, w 2018 r. – do 58 spraw, natomiast w 2019 r. (do 26 kwietnia) rozpatrzył 27 spraw.

(akta kontroli str. 1804-1809)

6. W ramach sieci archiwów państwowych Naczelny Dyrektor realizował politykę kadrową poprzez działania dotyczące nawiązania, wykonywania i zmian stosunku pracy, polityki płacowej oraz szkoleniowej wobec dyrektorów archiwów państwowych. Natomiast w latach 2016-2019 Naczelny Dyrektor występował do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego³⁷ o zwiększenie limitów na wynagrodzenia osobowe dla pracowników AP i NDAP³⁸. Swoje wnioski argumentował niskimi płacami w sieci archiwów państwowych i różnicami w tym zakresie w stosunku do innych podmiotów publicznych i gospodarczych. Ponadto przedstawiał charakter podejmowanych przez archiwa działań i konieczność realizacji ich przez specjalistów o kwalifikacjach z różnych dziedzin, którym przy dostępnych środkach finansowych trudno zaproponować konkurencyjne wynagrodzenie. Środki finansowe zaplanowane³⁹ na wynagrodzenia osób pracujących w ramach sieci archiwów państwowych wzrosły z 66 159,7 tys. zł w 2016 r. do 84 468,4 tys. zł w 2019 r. (wzrost o 27,7% w stosunku do roku 2016 r., tj. o 18 308,6 tys. zł). Jednocześnie poniesione wydatki w latach 2016-2018 były realizowane na poziomie 99,5% – 99,9 % kwot przewidzianych w planie. W 2016 r. zatrudnienie w archiwach państwowych wyniosło 1 461,06 pełnozatrudnionych (co stanowiło 94% planu), natomiast w 2019 r.⁴⁰ – 1 505,22 (co stanowi 90% planu i jest wyższe o 3% w stosunku do 2016 r.). W latach 2016-2018 struktura zatrudnienia w archiwach państwowych (bez NDAP) nie zmieniała się znacząco, a główną grupą pracowników byli archiwiści (stanowili średnio 61,5% wszystkich pracowników), kolejnymi grupami były administracja i obsługa (średnio po 15,5%), dalej konserwatorzy średnio stanowili 7% pracowników. Najmniej liczną grupę stanowili pracownicy naukowcy (stanowili średnio 0,5%)⁴¹.

(akta kontroli str. 3983-4038, 4039-4041, 4049-4055)

W NDAP planowane środki finansowe na wynagrodzenia⁴² także się zwiększyły z 4 665,4 tys. zł w 2016 r. do 6.727,8 tys. zł w 2019 r. (wzrost o 44,2% w stosunku do roku

³⁷ Dalej: „Minister”.

³⁸ Pismem z dnia 29 lipca 2016 r. wnioskował o wzrost limitów wynagrodzeń o 18 mln zł (wynagrodzenia i pochodne), pismem z dnia 19 lipca 2018 r. o 25 mln zł (wynagrodzenia i pochodne) oraz pismem z dnia 26 lutego 2019 r. o 5 mln zł na wynagrodzenia oraz 982 tys. zł na pochodne.

³⁹ Dane dotyczące wynagrodzenia i zatrudnienia z rocznych sprawozdań Rb-70. Kwoty wynagrodzeń nie obejmują dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Przedstawione dane dotyczą NDAP i sieci archiwów państwowych.

⁴⁰ Stan na dzień 31 marca 2019 r.

⁴¹ Na podstawie danych przedstawionych w Sprawozdaniach z działalności archiwów państwowych.

⁴² Dane dotyczące wynagrodzenia i zatrudnienia z rocznych sprawozdań Rb-70. Kwoty wynagrodzeń nie obejmują dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

2016 r.), a ich realizacja w latach 2016-2018 kształtowała się na poziomie 98,3-100%. W 2016 r. zatrudnienie w Naczelnej Dyrekcji wyniosło 61,25 pełnozatrudnionych (co stanowiło 81,7% planu), natomiast w 2019 r.⁴³ liczba ta wynosi 61,83 (co stanowi 82,4% planu i jest wyższa o 0,9% w stosunku do 2016 r.). W 2017 r. w NDAP stan zatrudnienia był najniższy i wyniósł 54,58 pełnozatrudnionych (72,8% planu). Największą grupę zatrudnionych w NDAP stanowili starsi specjaliści, specjaliści i główni specjaliści (odpowiednio średnio 29,4%, 18,4 % i 14,3% wszystkich pracowników w latach 2016-2018)⁴⁴. W kontrolowanym okresie stanowisko głównego księgowego Naczelnej Dyrekcji zajmowały cztery osoby (osoba na stanowisku głównego księgowego, dwie osoby zastępujące głównego księgowego oraz osoba pełniąca obowiązki, która w późniejszym okresie objęła stanowisko głównego księgowego).

(akta kontroli str. 4042-4048, 3275-3301)

Naczelny Dyrektor przeprowadzał szkolenia dla pracowników AP dotyczące m.in. finansowania inwestycji z budżetu państwa, specjalistycznych szkoleń dla pracowników kadr i głównych księgowych, procesu retrokonwersji, udostępniania materiałów archiwalnych, wdrażania strategii digitalizacji, wdrażania systemów EZD. Naczelny Dyrektor wskazał, że szkolenia najczęściej prowadzone były przez pracowników NDAP. W NDAP od 2018 r. szkolenia pracowników planowane są zgodnie z Wewnętrzną Polityką Szkoleń⁴⁵. Na szkolenia pracowników przeznaczono w 2016 r. 54,3 tys. zł (średnio na jednego pracownika ok. 822 zł), w 2017 r. – 46,7 tys. zł (średnio na jednego pracownika ok. 741 zł), w 2018 r. – 68 tys. zł (średnio na jednego pracownika ok. 1030 zł), a w 2019 r. (do 31 maja) – 11 tys. zł.

(akta kontroli str. 3983-3998, 4056-4093)

7. W celu wspomaganie czynności nadzorczych i kontrolnych wykonywanych przez NDAP i AP nad podmiotami określonymi w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, w 2016 r. wprowadzono system teleinformatyczny Nadzór i Kontrola Archiwalna⁴⁶. Zastąpił on dotychczas stosowaną bazę danych NADZÓR. Nowy system służy m.in. do wprowadzania, przechowywania, edytowania oraz analizy danych dotyczących m.in. informacji o podmiotach wytwarzających materiały archiwalne wchodzących do państwowego i niepaństwowego ewidencjonowanego zasobu archiwalnego, informacji o kontrolach przestrzegania przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, informacji o wnioskach o brakowanie oraz wydanych w tym zakresie zgodach i odmowach, informacji o użyczeniach materiałów. System ten jest wykorzystywany przez wszystkie archiwa państwowe poza AGAD. Całkowita kwota wydatków na opracowanie, wykonanie i modyfikacje systemu NiKA wyniosła 130,5 tys. zł, a kwota wydatków latach objętych kontrolą stanowiła 64,6 tys. zł. Naczelny Dyrektor w dniu 1 września 2016 r. podjął decyzję i poinformował AP o nierozwijaniu i nierozbudowywaniu systemu o kolejne funkcjonalności. W trakcie kontroli Naczelny Dyrektor, pan Paweł Pietrzyk, nie przedstawił jakie było uzasadnienie podjęcia tej decyzji, ani nie wskazał czy przeprowadzono analizę jej celowości. Jednakże podkreślił, że system nadal funkcjonuje oraz, że w ramach Zintegrowanego Systemu Informacji Archiwalnej⁴⁷ zaplanowano stworzenie modułu do obsługi nadzoru archiwalnego⁴⁸. NDAP udostępnił NAC dokumentację systemu NiKA oraz dokumentację planowanych zmian. Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnego Dyrektora, istnieje możliwość zaimplementowania funkcjonalności NiKA do systemu ZoSIA w ramach jego modernizacji w realizowanym przez NAC projekcie. Obecnie prowadzona jest analiza biznesowa, na podstawie której będzie podjęta decyzja o ostatecznym kształcie i zakresie modernizacji systemu ZoSIA. Naczelny Dyrektor wskazał, że w przypadku podjęcia decyzji o wyłączeniu części danych z migracji

⁴³ Stan na dzień 31 marca 2019 r.

⁴⁴ Na podstawie danych przedstawionych przez Naczelnego Dyrektora.

⁴⁵ Wprowadzona na podstawie zarządzenia nr 12 Dyrektora Generalnego Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych z dnia 1 marca 2018 r.

⁴⁶ Wprowadzono na podstawie zarządzenia nr 3 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 22 lutego 2016 r. w sprawie systemu teleinformatycznego „NiKA – Nadzór i Kontrola Archiwalna”, dalej nazwa systemu: „NiKA”.

⁴⁷ Dalej: „ZoSIA”.

⁴⁸ W tym celu Decyzją nr 5 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 31 stycznia 2017 r. powołano zespół roboczy do realizacji zadań dotyczących modułu nadzoru w ramach projektu ZoSIA. Zespół został rozwiązany zarządzeniem Nr 33 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 23 czerwca 2017 r. uchylające decyzję w sprawie powołania zespołu roboczego do realizacji zadań dotyczących nadzoru w ramach projektu Zintegrowanego Systemu Informacji Archiwalnej (ZoSIA).

z systemu NiKA do systemu ZoSIA, zapewniony zostanie dostęp do tych danych w systemie NiKA.

(akta kontroli str. 1458-1483, 1600-1675, 5477-5538)

8. W latach 2016-2019 pracownicy NDAP, z upoważnienia Naczelnego Dyrektora, prowadzili kontrole w podległych mu AP oraz u podmiotów, które otrzymały dotacje celowe na realizację zadań publicznych. Kontrola archiwów państwowych realizowana była w dwóch trybach, zależnych od tematyki kontroli, tj. na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁴⁹ oraz ustawy o narodowym zasobie archiwalnym. W Naczelnej Dyrekcji nie funkcjonują wewnętrzne procedury dotyczące organizacji kontroli. Zgodnie z przedstawionymi informacjami, plany kontroli Naczelnego Dyrektora przygotowano uwzględniając priorytety kierownictwa NDAP, cele strategiczne, ryzyka związane z realizacją tych celów, wyniki poprzednich kontroli, informacje zgromadzone w ramach nadzoru nad skontrolowanymi jednostkami, analizę skarg i wniosków. Pod uwagę brano również zapewnienie okresowego cyklu kontrolnego w kontrolowanych jednostkach. Do planów kontroli na 2016 r. i 2017 r. przygotowano uzasadnienie podjęcia kontroli wskazanych w planie. Natomiast w kontekście opracowywania planów kontroli na 2018 r. i 2019 r. Naczelny Dyrektor wskazał, że opracowując je zachowano wcześniejsze standardy oraz wzięto pod uwagę uzasadnienia propozycji kontroli przedstawione przez kierowników komórek organizacyjnych NDAP. Naczelny Dyrektor poinformował również, że opracowanie uzasadnienia do planu kontroli zostanie ponownie podjęte jako dobra praktyka. Plany kontroli nie zawierały udokumentowanych analiz ryzyk.

(akta kontroli str. 4128-4174)

Przeprowadzone kontrole dotyczyły w szczególności kształtowania narodowego zasobu oraz gromadzenia materiałów archiwalnych, ewidencji i opracowania materiałów archiwalnych, gospodarki finansowej i zarządzania majątkiem, udzielania zamówień publicznych, wydawania zaświadczeń, uwierzytelnionych kopii i odpisów materiałów archiwalnych w sprawach potwierdzania tytułów własności, przechowywania i udostępniania dokumentacji osobowo-płacowej. Naczelny Dyrektor prawidłowo dokonywał wyboru trybu prowadzenia kontroli. W 2016 r. – zaplanowano 18 kontroli, zrealizowano 11⁵⁰; w 2017 r. – zaplanowano 22 kontrole, zrealizowano 17⁵¹ (w tym dwie kontrole zaplanowane w 2016 r. i jedną kontrolę, która nie wynikała z planu), w 2018 r. – zaplanowano 28 kontroli, zrealizowano 25⁵² (w tym sześć kontroli nieplanowych przeprowadzonych w trybie uproszczonym). W 2019 r. zaplanowano 15 kontroli⁵³. W ramach wymienionych kontroli Naczelny Dyrektor przeprowadził osiem kontroli (w 2017 r. – trzy i w 2018 r. – pięć) na podstawie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym. Naczelny Dyrektor nie prowadził kontroli na podstawie tej ustawy w podmiotach innych niż AP⁵⁴. Zgodnie z przedstawionymi informacjami nie została zidentyfikowana potrzeba kontrolowania innych jednostek, a ponadto AP w ramach swojej działalności kontrolnej prowadzą kontrole w organach i jednostkach organizacyjnych określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy.

(akta kontroli str. 4128-4174, 5133-5146)

Ponadto w 2017 r. przeprowadzono cztery kontrole w zakresie przyznanych w 2016 r. dotacji celowych⁵⁵. Dobór do kontroli beneficjentów opierał się na trudności w rozliczeniu dotacji, braku akceptacji sprawozdania końcowego oraz częstotliwości pozyskiwania dotacji. Naczelny Dyrektor poinformował, że w 2018 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli realizacji zadań publicznych, ponieważ trwały jeszcze kontrole zainicjowane w 2017 r., natomiast

⁴⁹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092, ze zm., dalej: „ustawa o kontroli w administracji rządowej”.

⁵⁰ Zgodnie z „Informacją o realizowanych w 2016 r. przez NDAP w archiwach państwowych kontrolach i ich wynikach” pięć kontroli nie zrealizowano z powodów braków kadrowych, a dwie zaplanowano na styczeń 2017 r. m. in. z uwagi na przeprowadzkę jednego z archiwów do nowej lokalizacji.

⁵¹ Zgodnie z „Informacją o realizowanych w 2017 r. przez NDAP w archiwach państwowych kontrolach i ich wynikach” nie zrealizowano ośmiu kontroli z powodów zmian organizacyjnych i fluktuacji kadr w NDAP oraz uwzględniając wnioski dyrektorów archiwów.

⁵² Zgodnie z przedstawionymi wyjaśnieniami nie zrealizowano sześciu kontroli, ze względu na fluktuacje kadr i absencje pracowników komórek zajmujących się przeprowadzaniem kontroli.

⁵³ Do dnia zakończenia kontroli żadna z prowadzonych kontroli nie została zakończona.

⁵⁴ Naczelny Dyrektor uprawniony jest do kontroli przestrzegania przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach przez podmioty wymienione w art. 22 z wyłączeniem archiwów wyodrębnionych.

⁵⁵ Dotacje celowe zostały przyznane w ramach otwartego konkursu ogłoszonego w 2016 r. pn. „Wspieranie działań archiwalnych 2016” na realizację zadań publicznych.

w 2019 r. planuje zweryfikować zleceniobiorców, którzy otrzymali dotacje w latach 2016-2019 i na tej podstawie określić potrzebę przeprowadzenia kontroli. W realizacji wszystkich skontrolowanych w 2017 r. zadaniach publicznych stwierdzono liczne nieprawidłowości. W wyniku kontroli w trzech przypadkach skorygowano sprawozdania końcowe⁵⁶, zaś jedna umowa dotacyjna została rozwiązana i Naczelny Dyrektor poprzez wydaną decyzję wezwał beneficjenta do zwrotu środków dotacji. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy decyzja została utrzymana w mocy⁵⁷.

(akta kontroli str. 5133-5136, 5147-5353)

W latach 2016-2018 w wyniku zrealizowanych kontroli wydano 309 zaleceń, w tym: na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej 235 (w 2016 r. – 34, 2017 r. – 94, 2018 r. – 107) oraz na podstawie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym 74 (2017 r. – 30, 2018 r. – 44). W przypadku 110⁵⁸ zaleceń wyznaczono termin realizacji, który został przekroczony w sześciu przypadkach. Brak realizacji zaleceń w terminie spowodowany był m. in. błędnym zrozumieniem zalecenia, zmianą terminu realizacji w związku z innymi priorytetowymi zadaniami, czy koniecznością wykonania w pierwszej kolejności innych prac, aby móc wykonać zalecenie.

(akta kontroli str. 5133-5136, 5354 -5358)

9. W latach 2016-2019 (do 10 maja) za granicą, na podstawie zezwoleń wydanych przez Naczelnego Dyrektora, znajdowało się łącznie 39 obiektów archiwalnych, w tym 15⁵⁹ na podstawie zezwoleń wydanych w 2015 r. W 2016 r. Naczelny Dyrektor nie wydał, żadnych zezwoleń, w 2017 r. wydał trzy zezwolenia⁶⁰, na podstawie których wywieziono dziewięć dokumentów, a w 2018 r. zezwolił na wywiezienie 15 dokumentów oraz na przedłużenie pobytu trzem materiałem archiwalnym.⁶¹ Regulacje dotyczące wywozu za granicę odnoszące się do archiwów państwowych zostały określone w zarządzeniu nr 15 z dnia 31 października 2012 r. Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych w sprawie wypożyczania materiałów archiwalnych do celów wystawienniczych oraz w zarządzeniu nr 14 z dnia 6 listopada 2014 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie wypożyczania materiałów archiwalnych do celów wystawienniczych. Obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na Dyrektora Naczelnego wymogu monitorowania powrotów wywiezionych materiałów archiwalnych. Za powrót materiałów archiwalnych w określonym terminie odpowiedzialne są podmioty, które nimi dysponują. Zgodnie z przedstawionymi informacjami NDAP jest informowany przez podmioty, którym udzielił zezwolenie, o powrocie danego materiału archiwalnego, a w przypadku braku takiej informacji pracownicy NDAP sami zwracają się z takim zapytaniem. W latach 2016-2019 (do 10 maja) nie było przypadków nieterminowego zwrotu wywiezionych za granicę materiałów archiwalnych.

(akta kontroli str. 986-1004, 1116-1156)

W latach 2016-2019 (do 10 maja) Naczelny Dyrektor w jednym przypadku określał charakter materiału archiwalnego niewchodzącego do narodowego zasobu archiwalnego. Naczelny Dyrektor w związku ze zwrotem fragmentu akt z Książęcej Kolekcji Lichtenstein w Vaduz i Wiedniu, przechowywanych przez AP w Gdańsku, dokonał formalnego stwierdzenia charakteru materiałów na podstawie szczegółowych informacji uzyskanych z AP w Gdańsku i Archiwum Księstwa Lichtensteinu, zebranych w trakcie pobytu ekspertów obu stron i oceny materiałów. Ponadto Naczelny Dyrektor zlecił przeprowadzenie zewnętrznej ekspertyzy, która potwierdziła brak związku materiałów z Lichtensteinu z narodowym zasobem archiwalnym. Formalnie w dniu 22 marca 2017 r. dokumentacja

⁵⁶ Umowa nr 18/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r. umowa nr 32/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r. oraz umowa nr 45/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r.

⁵⁷ Decyzja Naczelnego Dyrektora nr 5 z dnia 13 września 2017 r. oraz Decyzja Naczelnego Dyrektora nr 6 z dnia 4 grudnia 2017 r.

⁵⁸ W tym 36 zaleceń na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej.

⁵⁹ Jeden dokument z zasobu Żydowskiego Instytutu Historycznego na wystawę w Wiedniu, cztery dokumenty z zasobu Akademii Sztuk Pięknych im. Jana Matejki w Krakowie na wystawę w Madrycie, 10 dokumentów z zasobu Archiwów Państwowych w Łodzi na wystawę w Wiedniu.

⁶⁰ Trzy dokumenty z zasobu Muzeum Powstania Warszawskiego w Warszawie na wystawę w Brukseli, dwa dokumenty z zasobu Żydowskiego Instytutu Historycznego w Warszawie na wystawę w Brukseli, cztery dokumenty z zasobu Archiwum Głównego Akt Dawnych w Warszawie na wystawę w Wiedniu.

⁶¹ Tj. 15 dokumentów z zasobu Archiwum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie na wystawę w Bregenz w Austrii oraz przedłużono (na podstawie nowo wydanego zezwolenia) zezwolenie dla trzech dokumentów z zasobu Muzeum Powstania Warszawskiego w Warszawie znajdujących się na wystawie w Brukseli.

została przekazana na podstawie porozumienia pomiędzy Naczelnym Dyrektorem a Dyrektorem Książęcej Kolekcji Lichtenstein w Vaduz i Wiedniu.

(akta kontroli str. 986-1004, 1107-1114)

10. W związku z brakiem możliwości wyodrębnienia danych finansowych bezpośrednio dotyczących gromadzenia narodowego zasobu archiwalnego, poniżej wskazano całkowite wydatki poniesione z części 24 budżetu państwa – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdział 92117 – Archiwa, tj.:

- a) w 2016 r. – zgodnie z Rb-28 – sprawozdaniem z wykonania planu wydatków budżetu państwa NDAP (zbiorczy) wydatkowano łącznie 148 758,8 tys. zł⁶² (z 150 453,2 tys. zł planu po zmianach), w tym wydatki NDAP jako dysponenta trzeciego stopnia wyniosły w tym roku, (zgodnie z Rb-28 – sprawozdaniem z wykonania planu wydatków budżetu państwa (jednostkowy)), łącznie 9 359,36 tys. zł⁶³,
- b) w 2017 r. – zgodnie z Rb-28 – sprawozdaniem z wykonania planu wydatków budżetu państwa NDAP (zbiorczy) wydatkowano łącznie 172 820,4 tys. zł⁶⁴ (z 174 311,2 tys. zł planu po zmianach), w tym wydatki NDAP jako dysponenta drugiego stopnia wyniosły w tym roku, (zgodnie z Rb-28 – sprawozdaniem z wykonania planu wydatków budżetu państwa (jednostkowy)), łącznie 899,9 tys. zł⁶⁵ (z 900 tys. zł planu po zmianach), zaś jako dysponenta trzeciego stopnia wyniosły, zgodnie z odpowiednim sprawozdaniem z wykonania planu wydatków budżetu państwa (jednostkowy), łącznie 11 354,8 tys. zł⁶⁶ (z 11 467,7 tys. zł planu po zmianach);
- c) w 2018 r. – zgodnie z Rb-28 – sprawozdaniem z wykonania planu wydatków budżetu państwa NDAP (zbiorczy) wydatkowano łącznie 173 046,9 tys. zł⁶⁷ (z 174 744,5 tys. zł planu po zmianach), w tym wydatki NDAP jako dysponenta drugiego stopnia wyniosły w tym roku, zgodnie z Rb-28 – sprawozdaniem z wykonania planu wydatków budżetu państwa (jednostkowy), łącznie 2 173,6 tys. zł⁶⁸ (z 2 338,8 tys. zł planu po zmianach), zaś jako dysponenta trzeciego stopnia wyniosły w tym roku, zgodnie z odpowiednim sprawozdaniem z wykonania planu wydatków budżetu państwa (jednostkowy), łącznie 8 906,3 tys. zł⁶⁹ (z 8 950,0 tys. zł planu po zmianach);
- d) w 2019 r. (I kwartał) – zgodnie z Rb-28 – sprawozdaniem z wykonania planu wydatków budżetu państwa NDAP (zbiorczy) wydatkowano łącznie 35 243,4 tys. zł⁷⁰ (z 219 289,0 tys. zł planu po zmianach), w tym wydatki NDAP jako dysponenta drugiego stopnia wyniosły w tym roku, zgodnie z Rb-28 – sprawozdaniem z wykonania planu wydatków budżetu państwa (jednostkowy), łącznie 242,9 tys. zł⁷¹ (z 16 368,1 tys. zł planu po zmianach), zaś jako dysponenta trzeciego stopnia wyniosły w tym roku, zgodnie z odpowiednim sprawozdaniem z wykonania planu wydatków budżetu państwa (jednostkowy), łącznie 2 115,7 tys. zł⁷² (z 11 047,0 tys. zł planu po zmianach).

⁶² Tj. na dotacje i subwencje wydatkowano 1 280,1 tys. zł, na świadczenia na rzecz osób fizycznych – 174,2 tys. zł, na wydatki bieżące jednostek budżetowych – 123 384,6 tys. zł, a wydatki majątkowe – 23 919,9 tys. zł.

⁶³ Tj. na dotacje i subwencje wydatkowano 1 280,1 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 34,5 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych – 7 787,4 tys. zł, a wydatki majątkowe – 257,3 tys. zł.

⁶⁴ Tj. na dotacje i subwencje wydatkowano 903,0 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 166,1 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych – 136 073,2 tys. zł, a wydatki majątkowe – 35 678,0 tys. zł.

⁶⁵ Tj. na dotacje i subwencje wydatkowano 899,9 tys. zł.

⁶⁶ Tj. na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 12,8 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych – 9 889,8 tys. zł, a wydatki majątkowe – 1 452,2 tys. zł.

⁶⁷ Tj. na dotacje i subwencje wydatkowano 878,1 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 213,3 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych – 136 870,6 tys. zł, a wydatki majątkowe – 35 084,8 tys. zł.

⁶⁸ Tj. na dotacje i subwencje wydatkowano 878,1 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 7,4 tys. zł, a wydatki bieżące jednostek budżetowych – 1 288,2 tys. zł.

⁶⁹ Tj. na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 10,6 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych – 8 644,6 tys. zł, a wydatki majątkowe – 251,0 tys. zł.

⁷⁰ Tj. na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 44,3 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych – 34 986,2 tys. zł, a wydatki majątkowe – 212,9 tys. zł.

⁷¹ Tj. na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 4,2 tys. zł i wydatki bieżące jednostek budżetowych – 238,7 tys. zł.

⁷² Tj. na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 1,3 tys. zł i, a wydatki bieżące jednostek budżetowych – 2 114,4 tys. zł.

Według budżetu w układzie zadaniowym, na działalność Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, archiwów państwowych oraz innych jednostek⁷³ wydatkowano w latach 2016-2018 na działanie:

- a) 9.1.1.1. Koordynacja, nadzór i wspieranie ochrony i popularyzacji dziedzictwa narodowego – w kolejnych latach odpowiednio: 20 449,7 tys. zł, 23 211,5 tys. zł i 22 434,7 tys. zł⁷⁴, w tym na działalność NDAP odpowiednio 7 855,6 tys. zł, 9 001,6 tys. zł, 9 007,9 tys. zł,
- b) 9.1.1.2. Ochrona, udostępnianie, digitalizacja i popularyzacja zasobów kultury i propagowanie wiedzy o dziedzictwie kulturowym – w kolejnych latach odpowiednio: 64 287,9 tys. zł, 81 287,6 tys. zł i 82 538,9 tys. zł⁷⁵, w tym na działalność NDAP odpowiednio 1 474,0 tys. zł, 2 918,1 tys. zł, 1 563,0 tys. zł,
- c) 9.1.1.3. Gromadzenie, przechowywanie i badanie dóbr kultury – w kolejnych latach odpowiednio: 46 369,8 tys. zł, 51 107,1 tys. zł i 51 613,6 tys. zł⁷⁶, w tym na działalność NDAP odpowiednio 75,3 tys. zł, 335,1 tys. zł, 621,6 tys. zł.

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NDAP nie posiadała danych zagregowanych w postaci układu zadaniowego za 2019 r.

(akta kontroli str. 1197-1203, 3177-3214, 3974-3982)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo braku wyznaczenia w obowiązującej „Strategii archiwów państwowych” wartości referencyjnych, Naczelny Dyrektor nie zapewnił na 2016 r. podejścia pozwalającego na mierzenie skuteczności realizowanych działań. Nie przewidział w planach działalności NDAP celów ani nie przyjmował wartości referencyjnych i odpowiadających im zadań w zakresie gromadzenia narodowego zasobu archiwalnego. Nieprawidłowość ta dotyczy wszystkich obszarów objętych kontrolą. Zaniechanie to było niezgodne z art. 68 ust. 2 pkt 2 upf w związku z pkt II.B.6 załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych,⁷⁷ zgodnie z którymi odpowiednio celem kontroli zarządczej jest zapewnienie skuteczności i efektywności działania jednostek sektora finansów publicznych, a wykonanie celów i zadań należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

Pan Paweł Pietrzyk, Naczelny Dyrektor nie wyjaśnił przyczyn tego stanu rzeczy, natomiast potwierdził, że z treści oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Naczelnego Dyrektora za rok 2016 r. wynika, że nie wyznaczył on celów i zadań w planach działalności Naczelnego Dyrektora na 2016 r.

(akta kontroli str. 408-415, 913-933, 1018-1039)

2. Naczelny Dyrektor wyznaczył w swoim planie działalności na 2018 r. za cel zwiększenie efektywności działalności kontrolnej w stosunku do podległych archiwów i jako miernik przyjął liczbę 60% zaraportowanych przez skontrolowane archiwa zrealizowanych zaleceń pokontrolnych w wyznaczonym terminie w stosunku do łącznej liczby zaleceń pokontrolnych wydanych w danym roku. Ostatecznie miernik został osiągnięty na poziomie 48%. Konstrukcja tego miernika i jego wartość referencyjna nie były adekwatne do sformułowanego celu. Wymieniony miernik nie mierzył wyznaczonego celu, bowiem 46,4% spośród wszystkich wydanych w 2018 r.

⁷³ Tj. 48 podmiotów, które w kontrolowanym okresie uzyskały dotację celową.

⁷⁴ Dot. odpowiednio 68, 55 i 53 beneficjentów (w tym w 2016 r. państwowe jednostki budżetowe wydatkowały 19 560 tys. zł, fundacje – 372 tys. zł, stowarzyszenia – 266 tys. zł, instytucje kościelne i wyznaniowe – 252 tys. zł, w 2017 r. odpowiednio – 22 311 tys. zł, 301 tys. zł, 280 tys. zł i 319 tys. zł, a w 2018 r. odpowiednio – 21 557 tys. zł, 259 tys. zł, 116 tys. zł i 503 tys. zł).

⁷⁵ Dot. odpowiednio 42, 34 i 34 beneficjentów (w tym w 2016 r. państwowe jednostki budżetowe wydatkowały 63 898 tys. zł, fundacje – 243 tys. zł, stowarzyszenia – 147 tys. zł, w latach 2017-2018 . państwowe jednostki budżetowe odpowiednio 81 288 tys. zł i 82 539 tys. zł).

⁷⁶ Dot. w każdym roku kontrolowanego okresu 34 beneficjentów z budżetu państwa oraz w 2016 r. jednego, a w kolejnych latach 2017-2018 – po dwóch beneficjentów ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (w tym w 2016 r. państwowe jednostki budżetowe wydatkowały 46 324 tys. zł z budżetu państwa i 46 tys. zł ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, w 2017 r. – 51 107 tys. zł z budżetu państwa, a w 2018 r. – 51 284 tys. zł z budżetu państwa i 330 tys. zł ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej).

⁷⁷ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

zaleceń (tj. 70 spośród 151) nie miało wyznaczonego terminu realizacji. Ponadto należy zaznaczyć, że wyznaczony termin realizacji zaleceń bywał również określany na kolejny rok.

Naczelnny Dyrektor wyjaśnił, że po dokonanej analizie akt sprawy trudno wskazać okoliczności i uzasadnienie, jakim kierowano się przy określaniu miernika i jego wartości do osiągnięcia. Brak również metodologii sposobu jego wyliczenia. Możliwe jest, iż przyjęto, że spośród wszystkich wydanych zaleceń w 2018 r. 60% z nich będzie miała termin przypadający na ten rok, więc realizacja ich odpowiadała by 100% zaleceń. Wyjaśniający dodał, że niewykluczone jest także, iż przyjęto akceptowalną wartość 60% skuteczności w terminowym otrzymywaniu raportów z realizacji zaleceń pokontrolnych. Naczelnny Dyrektor wskazał również, że mając na uwadze powyższe, domniemywać można, iż osiągnięta wartość miernika na poziomie 48% nie odzwierciedla poziomu realizacji wszystkich zaleceń wskazanych w wystąpieniach pokontrolnych w 2018 r. Podkreślił, że proces monitorowania zaleceń ma charakter ciągły, zatem skuteczność i efektywność działalności kontrolnej, niezależnie od wartości zakładanego miernika, jest zgodna z obowiązującymi przepisami oraz standardami. W 2019 r. odstąpiono od wskazania tego miernika w planie działalności.

(akta kontroli str. 925-927, 934-935, 3946-3953, 5354-5358)

3. Od 1 marca 2017 r. do 28 września 2018 r. Naczelnny Dyrektor dokonywał wydatków oraz realizował dochody jako dysponent trzeciego stopnia. W tym okresie w 2017 r. w NDAP wydatkowano 10 253 488,24 zł oraz zrealizowano dochody w wysokości 79 082,44 zł⁷⁸, natomiast w 2018 r. wydatki wyniosły 6 252 045,45 zł, a dochody 87 979,55 zł⁷⁹.

Działanie to było niezgodne z § 1 pkt 2 oraz § 2 ust. 2 pkt 2 zarządzenia Ministra z dnia 28 lutego 2017 r., które stanowią, że Naczelnego Dyrektora (bezpośrednio podległego dysponentowi części budżetowej) ustanowiono jedynie dysponentem drugiego stopnia środków budżetu państwa w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

W konsekwencji w tym okresie regulaminy organizacyjne Naczelnej Dyrekcji oraz zasady (polityki) rachunkowości nie były dostosowane do ww. zarządzenia Ministra, przewidując realizację zadań dla dysponenta trzeciego stopnia. Ponadto w sprawozdaniach jednostkowych Naczelnej Dyrekcji Rb-27 sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-28 sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okresy sprawozdawcze od 1 stycznia 2017 do 31 grudnia 2017 r. oraz od 1 stycznia 2018 do 31 grudnia 2018 r. wykazywano dochody i wydatki dla dysponenta drugiego oraz trzeciego stopnia.

Naczelnny Dyrektor wyjaśnił, że do momentu ukazania się ww. zarządzenia dysponent drugiego i trzeciego stopnia był ustanawiany na podstawie imiennych upoważnień. W okresie od 1 marca 2017 r. do 28 września 2018 r. Naczelnny Dyrektor ujmował pobieranie dochodów i realizację wydatków na podstawie ww. upoważnienia i jednocześnie ww. zarządzenia. Dodatkowo Naczelnny Dyrektor wskazał, że pismem z 3 marca 2017 r. Dyrektor Departamentu Mecenatu Państwa w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁸⁰ przekazał do wiadomości ww. zarządzenie ustanawiające dysponentów środków budżetu państwa w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

Pan Wojciech Woźniak, pełniący funkcję Naczelnego Dyrektora od 21 kwietnia 2016 r. do 6 listopada 2018 r. wyjaśnił, że wydatki i dochody w ww. okresie były ujmowane w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-28 jako wydatki i dochody dysponenta drugiego i trzeciego stopnia na podstawie danych ujętych w księgach rachunkowych oraz zgodnie z zapisami polityki rachunkowości. Wydatki były dokonywane w granicach upoważnienia określonego planem finansowym NDAP. Minister wydał ww. zarządzenie ustanawiając dysponentem drugiego stopnia Naczelnego Dyrektora (każdą osobę pełniącą tę funkcję). Ponadto Minister nie odwołał bezpośrednio

⁷⁸ Za okres 1 marca 2017 r. do 31 grudnia 2017 r.

⁷⁹ Za okres 1 stycznia 2018 r. do 28 września 2018 r.

⁸⁰ Dalej: „MKiDN”.

imiennego upoważnienia, ustanawiającego dysponentem trzeciego stopnia Naczelnego Dyrektora. Były Naczelnny Dyrektor dodatkowo wyjaśnił, że zgodnie z § 3 ust. 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa dysponent drugiego stopnia może być jednocześnie dysponentem trzeciego stopnia w zakresie pobierania dochodów i dokonywania wydatków ujętych w planie finansowym jednostki. Zauważył również, że od momentu wejścia w życie zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 września 2018 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego⁸¹ dysponentem trzeciego stopnia został ustanowiony Dyrektor Generalny NDAP, czyli inna osoba niż dysponent drugiego stopnia.

Pani Irena Marczak, pełniąca funkcję głównego księgowego w Naczelnej Dyrekcji w okresie od 1 lutego 2016 r. do 28 lutego 2018 r.⁸² wyjaśniła, że po otrzymaniu zarządzenia Ministra z dnia 28 lutego 2017 r. zauważyła brak wskazania dla NDAP dysponenta trzeciego stopnia i zgłosiła tę kwestię ówczesnemu Dyrektorowi Generalnemu NDAP. W wyniku podjętych działań w celu wyjaśnienia zaistniałej sytuacji uzyskała potwierdzenie od pracownika MKiDN, że zarządzenie jest prawidłowo skonstruowane i nie wyklucza istnienia dysponenta trzeciego stopnia w NDAP. Na polecenie ówczesnej Dyrektorki Generalnej zaprzestała dalszych działań w tym zakresie.

Pani Barbara Trzcińska, pełniąca obowiązki głównego księgowego⁸³ oraz pełniąca funkcję głównego księgowego w Naczelnej Dyrekcji od 1 marca 2018 r. wyjaśniła, że ww. okresie ujmując wykonanie wydatków i dochodów Naczelnej Dyrekcji opierano się o imienne upoważnienie ustanawiające Naczelnego Dyrektora dysponentem drugiego stopnia w odniesieniu do podległych mu archiwów państwowych i dysponentem trzeciego stopnia w ramach środków budżetowych ujętych w planie finansowym oraz o zarządzenie Ministra z dnia 28 lutego 2017 r. Zarządzenie to, zdaniem głównej księgowej, nie odwoływało imiennego upoważnienia. Naczelnny Dyrektor ponosił wydatki w granicach upoważnienia określonego planem finansowym, na podstawie określonych przez dysponenta części limitów.

Pan Piotr Gliński, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyjaśnił, że od wielu lat praktyką było ustanawianie Naczelnego Dyrektora dysponentem drugiego i trzeciego stopnia w zakresie wydatków własnych swojej jednostki. W zarządzeniu Ministra z dnia 28 lutego 2017 r. ustanowiono dysponentem drugiego stopnia Naczelnego Dyrektora jako kierownika Naczelnej Dyrekcji AP, który zgodnie z § 3 ust. 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu może być jednocześnie dysponentem trzeciego stopnia w zakresie pobierania dochodów i dokonywania wydatków ujętych w planie finansowym jednostki. Dysponent drugiego stopnia przekazuje dalej środki, ale również wykonuje wydatki własne (własnej jednostki), o czym mowa w § 7 ust. 3 ww. rozporządzenia. W związku z tym, nie wymaga to już dodatkowego uregulowania w przepisach niższego rzędu, takich jak zarządzenie. Zgodnie z prośbą Naczelnego Dyrektora, w zarządzeniu Ministra z dnia 28 września 2018 r. dysponentem trzeciego stopnia, bezpośrednio podległym dysponentowi drugiego stopnia, ustanowiono Dyrektora Generalnego NDAP.

(akta kontroli str. 3173-3274, 3238-3252, 3309-3331, 3496-3936, 5476)

Zdaniem NIK, zgodnie z uzasadnieniem do zarządzenia Ministra z dnia 28 lutego 2017 r., jego wydanie miało systemowo wypełnić przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu w zakresie ustanawiania dysponentów środków w części 24 budżetu państwa. Przyjęta forma miała pozwolić na uregulowanie odgórnie i całościowo tej kwestii poprzez wprowadzenie mechanizmu automatycznego ustanawiania dysponentem środków każdej osoby, która zostanie powołana na czas pełnienia funkcji dyrektora lub pełniących obowiązki dyrektora podległych Ministrowi państwowych jednostek budżetowych. Zdaniem NIK, od momentu wejścia w życie zarządzenia Ministra z dnia 28 lutego 2017 r. wydane uprzednio upoważnienia imienne

⁸¹ Dz. Urz. MKiDN poz. 67, dalej: „zarządzenie Ministra z dnia 28 września 2018 r.”.

⁸² Zastępowana przez inne osoby w okresie 19 czerwca – 31 grudnia 2017 r. i 29 stycznia – 28 lutego 2018 r.

⁸³ Tj. w okresie od 22 września do 31 grudnia 2017 r. (zastępowana przez inną osobę w okresie od 25 września do 31 grudnia 2017 r.) i od 29 stycznia do 28 lutego 2018 r.

zostały uchylone. Podkreślić należy fakt, że ustanowienie dysponentem drugiego jak i trzeciego stopnia nastąpiło w ramach jednego imiennego upoważnienia, stąd tym bardziej niezasadne jest stwierdzenie, że część zapisu była nadal obowiązująca po wejściu w życie wymienionego zarządzenia. NIK podziela zdanie Ministra, że Naczelny Dyrektor jako dysponent drugiego stopnia mógł przekazywać dalej środki, jak również dokonywać wydatków i pobierać dochody w zakresie działalności NDAP. Ponadto NIK nie kwestionując, że dysponent części budżetowej oraz dysponent drugiego stopnia może być jednocześnie dysponentem trzeciego stopnia w zakresie pobierania dochodów i dokonywania wydatków ujętych w planie finansowym jednostki, podkreśla, że Minister nie ustanowił w zarządzeniu z dnia 28 lutego 2017 r. dysponentem trzeciego stopnia Naczelnego Dyrektora ani innego pracownika NDAP.

4. Naczelny Dyrektor wydawał upoważnienia do przeprowadzenia kontroli:
- w trybie określonym w ustawie o kontroli w administracji rządowej, powołując wyłącznie art. 24 ust. 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej, pomimo że należało również wskazać podstawę prawną do wydania upoważnienia, którą jest art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej;
 - w trybie określonym w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym, przywołując wyłącznie art. 21 ust. 2 tej ustawy, pomimo że należało również wskazać podstawę prawną do wydania upoważnienia, którą jest art. 21a ust. 2 ww. ustawy.

Naczelny Dyrektor wyjaśnił, że wobec trybu kontroli w ramach ustawy o kontroli w administracji rządowej wydawane upoważnienia były prawidłowe ponieważ, opierały się na normie kompetencyjnej Naczelnego Dyrektora do przeprowadzenia kontroli (art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej oraz art. 21 ust. 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym) oraz wyznaczały zakres podmiotowy, tj. podmioty podlegające kontroli zgodnie z zakresem ustawowym tych podmiotów (art. 24 ust. 2 i art. 22 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym). Wyjaśniający dodał, że upoważnienia wydawane w trybie określonym w ustawie archiwalnej zostały wydane w oparciu istniejącą normę kompetencyjną Naczelnego Dyrektora do przeprowadzenia kontroli przy zachowaniu wymogów określonych w art. 21a ust. 2 i 3 ustawie o narodowym zasobie archiwalnym.

(akta kontroli str. 25-288, 5133-5145)

Zdaniem NIK przytoczone przepisy stanowią podstawę do podjęcia kontroli, jednakże w podstawie prawnej w upoważnieniach do kontroli należało również wskazać art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej i art. 21a ust. 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym.

OCENA CZĄSTKOWA

Naczelny Dyrektor prawidłowo i skutecznie nadzorował i koordynował działania w zakresie gromadzenia narodowego zasobu archiwalnego. Planował i realizował działania na podstawie diagnozy potrzeb oraz strategii Archiwów Państwowych. Dokonywał analizy przyrostu materiałów archiwalnych i możliwości ich gromadzenia. W sposób prawidłowy realizował działania dotyczące wywozu za granicę materiałów archiwalnych. Podjął działania skutkujące zapewnieniem środków finansowych na wzrost wynagrodzeń pracowników archiwów państwowych i NDAP. Naczelny Dyrektor wdrożył system teleinformatyczny NiKA wspomagający czynności nadzorcze i kontrolne wykonywane przez NDAP i AP. Realizował również kontrole zgodnie z trybami obowiązujących przepisów. Jednakże planował działalność własną nie wyznaczając celów na 2016 r. oraz określając nieadekwatny miernik do przyjętego w 2018 r. celu. Ponadto od 1 marca 2017 r. do 28 września 2018 r. wydatkował środki finansowe i pobierał dochody jako dysponent trzeciego stopnia – co NIK ocenia negatywnie – pomimo że został ustanowiony w tym okresie jedynie dysponentem drugiego stopnia. Dodatkowo Naczelny Dyrektor w upoważnieniach do kontroli nie wskazywał pełnej podstawy prawnej.

OBSZAR

2. Prawidłowość i skuteczność ewidencjonowania i przechowywania narodowego zasobu archiwalnego

2.1. Prawidłowość i skuteczność ewidencjonowania narodowego zasobu archiwalnego

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie ze sprawozdaniem KN1-działalność archiwalna stan zaewidencjonowanego zasobu archiwalnego na koniec 2016 r. wyniósł 99,6% wszystkich zespołów (tj. 96 480 z 96 887) stanowiących 69,2% jednostek archiwalnych⁸⁴ (tj. 31 782 120 z 45 923 297) i wynoszących 98,6% metrów bieżących⁸⁵ (tj. 332 231,8 z 337 101,5), zaś w 2017 r. odpowiednio 99,6% zespołów (tj. 97 509 z 97 867) stanowiących 73,1% j.a. (34 103 923 z 46 670 885) i wynoszących 98,6% m.b., a w 2018 r. odpowiednio 99,7% zespołów (98 246 z 98 528) stanowiących 73,4% j.a. (34 810 356 z 47 405 329) i wynoszących 98,5% m.b. (344 660,2 z 350 063,3).

(akta kontroli str. 802-804, 910-912, 5473-5475)

W 2016 r., na podstawie analizy informacji przesłanych przez dyrektorów archiwów państwowych, dokonano podsumowania liczby zespołów i opisów przeznaczonych do retrokonwersji oraz oszacowano łączne koszty na 23.020,2 tys. zł⁸⁶. Na tej podstawie Naczelny Dyrektor zainicjował Program retrokonwersji pomocy archiwalnych, którego przyszła realizacja wiązała się z przeprowadzoną w ten sposób diagnozą i analizą potrzeb w zakresie ewidencjonowania.

(akta kontroli str. 1205-1261, 1395-1407, 1448-1457)

Planowanie i realizację swoich działań w kontekście ewidencjonowania zasobu archiwalnego, NDAP opierała również o „Strategię Archiwów Państwowych” oraz „Strategię digitalizacji archiwów państwowych na lata 2018-2023”. Wyniki realizacji pierwszej z wskazanych strategii monitorowano na podstawie corocznych statystycznych i opisowych sprawozdań archiwów państwowych, jednakże co do zasady strategia ta nie zawierała wartości referencyjnych. Ponadto w planach działalności NDAP dla lat 2017-2019 wyznaczano cele i zadania. W latach 2017-2019 jako cel wskazano ułatwienie korzystania z narodowego zasobu archiwalnego. Kolejne mierniki dla lat 2017-2018 zostały określone jako liczba opisów jednostek inwentarzowych przeniesionych do systemów informatycznych w ramach tzw. „Programu retrokonwersji pomocy archiwalnych”, tj. odpowiednio 5 655 623 szt. oraz 4 060 697 szt.⁸⁷ Na 2019 r. zaplanowano zaś jako miernik liczbę jednostek archiwalnych bez ewidencji i poza ewidencją inwentaryzowanych w systemie ZoSIA w ramach tzw. Programu ewidencjonowania materiałów archiwalnych – na 1 567 905 szt. Dodatkowo we wszystkich latach objętych kontrolą corocznie planowano realizację działań Naczelnej Dyrekcji w zakresie ewidencjonowania zasobu w ramach „Opisu planowanych działań Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych”.

(akta kontroli str. 601-932, 1005-1041, 1205-1211, 1810-1811, 3948-3953, 5477-5538)

Naczelny Dyrektor, w zakresie ewidencjonowania narodowego zasobu archiwalnego, nadzorował i koordynował działalność trzech archiwów o charakterze centralnym⁸⁸ oraz 30 archiwów niemających charakteru centralnego. W okresie 2016-2017 (grudzień) Naczelny Dyrektor m.in. działał w celu aktualizacji Centralnej Kartoteki Zespołów⁸⁹ i weryfikacji danych w bazie danych SEZAM i systemie ZoSIA. Ponadto w latach 2017-2018 nadzorował realizację programu retrokonwersji poprzez np. udzielanie wyjaśnień, przeprowadzanie wizyt w archiwach państwowych, czy organizację spotkań poświęconych praktycznym aspektom retrokonwersji. Ponadto podjęto prace nad ustaleniem rozmiarów

⁸⁴ Dalej: „j.a.”.

⁸⁵ Dalej: „m.b.”.

⁸⁶ Dot. łącznie 34.810 zespołów i 12.985.802 opisów przeznaczonych do retrokonwersji.

⁸⁷ Mierniki zostały osiągnięte na poziomie odpowiednio 6 789 003 szt. i 3 612 645 szt. Poziom miernika zaplanowanego na 2018 r. nie został osiągnięty w zakładanej wartości, ponieważ zadanie retrokonwersji na późniejszym etapie okazało się czynnością bardziej złożoną, na którą wpływ miało dodatkowo wiele nieprzewidzianych w trakcie konstruowania miernika czynników.

⁸⁸ Tj. Archiwum Główne Akt Dawnych, Archiwum Akt Nowych oraz Narodowe Archiwum Cyfrowe.

⁸⁹ W 2016 r. dodano 5 947, w 2017 r. – 12 114, a w 2018 r. – 1 392 nowych kart zespołów.

zjawiska zasobu poza ewidencją lub bez ewidencji, co w 2019 r. skutkowało wdrożeniem Programu ewidencjonowania materiałów bez ewidencji i poza ewidencją.⁹⁰

Działania te były zgodne z odpowiednio z § 1 ust. 2 pkt 1-2 i 5 w związku z § 2 rozporządzenia Ministra z dnia 25 lipca 1984 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Naczelnego Dyrektora oraz § 1 ust. 2 pkt 1-2 w związku z § 2 rozporządzenia Ministra z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Naczelnego Dyrektora. Były one również adekwatne względem dokonanej analizy potrzeb i spójne z trzecim celem strategicznym „Strategii Archiwów Państwowych” pn. „Zaspokajanie informacyjnych potrzeb społeczeństwa”⁹¹.

(akta kontroli str. 601-912, 1018-1039, 1178-1196, 1810-1811, 3948-3957, 5367-5538)

2. W celu realizacji zadań w zakresie ewidencjonowania i opracowywania materiałów archiwalnych przez archiwa państwowe i inne podmioty przechowujące narodowy zasób archiwalny wykorzystywany jest system ZoSIA. Opracowywanie systemu rozpoczęto w 2007 r., a przekazano go do wdrożenia w 2010 r. System jest rozwijany, utrzymywany i administrowany przez NAC. Zgodnie z decyzją Naczelnego Dyrektora do końca 2017 r. wdrożono system ZoSIA we wszystkich archiwach państwowych. System zastąpił używane poprzednio bazy danych SEZAM (System Ewidencji Zasobu Archiwalnego) oraz IZA (Inwentarze Zespołów Archiwalnych).

W latach 2016-2017 w NDAP działał Komitet Sterujący⁹² powołany w celu realizacji projektu ZoSIA i zarządzania nim na poziomie strategicznym. W ramach prac Komitetu Sterującego omawiano również sprawy dotyczące serwisu Szukaj w Archiwach⁹³. Ponadto powołano również zespół roboczy do wsparcia realizacji projektu⁹⁴. Od 2018 r. Komitet Sterujący do spraw projektu ZoSIA działa w NAC⁹⁵. Obecnie realizowany jest przez NAC projekt „Modernizacja Zintegrowanego Systemu Informacji Archiwalnej ZoSIA” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020⁹⁶, którego zakończenie zaplanowano na 30 czerwca 2021 r. Bezpośrednie wydatki NDAP w latach 2016-2019 dotyczące użytkowania systemu ZoSIA wyniosły 4,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 1458-1594, 1603-1610, 5477-5538)

10 stycznia 2018 r. Naczelny Dyrektor ustanowił Program „Informacja Archiwalna”⁹⁷ w celu koordynacji realizowanych projektów w ramach NDAP i sieci archiwów państwowych, tj. ZoSIA, Archiwum Dokumentów Elektronicznych⁹⁸ i SwA. Programem kieruje Rada Programowa złożona z Naczelnego Dyrektora, Dyrektora Departamentu Archiwistyki NDAP, Przewodniczących Komitetów Sterujących i Kierowników poszczególnych projektów. Rada ma celu ustalenie głównych założeń, zarządzanie i koordynację pracami w ramach realizacji ww. projektów.

(akta kontroli str. 1600-1610, 5477-5538)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁹⁰ Zagadnienie związane z kwestią współpracy z innymi jednostkami w zakresie państwowego i niepaństwowego zasobu archiwalnego, realizacją kontroli, dokonywaniem wydatków, czy oceną realizacji działań nadzorczych i koordynacyjnych związanych z ewidencjonowaniem narodowego zasobu archiwalnego, ze względu na ich charakter zostały łącznie opisane w obszarze pierwszym wystąpienia pokontrolnego. Kwestia związana ze zlecaniem zadań publicznych została łącznie przedstawiona w podobnym obszarze dotyczącym przechowywania narodowego zasobu archiwalnego.

⁹¹ Odnośnie do tego celu strategicznego NDAP realizowała zadania w ramach dwóch celów operacyjnych, tj. udostępnianie ewidencji archiwalnej on-line oraz rozwijanie systemu informacji o zasobie archiwalnym.

⁹² Zarządzenie Nr 19 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 7 października 2016 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw realizacji projektu Zintegrowany System Informacji Archiwalnej (ZoSIA), uchylone zarządzeniem Nr 16 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie zniesienia Komitetu Sterującego do spraw realizacji projektu Zintegrowany System Informacji Archiwalnej (ZoSIA).

⁹³ Tj. szukajwarchiwach.pl, dalej: „SwA”.

⁹⁴ Zarządzenie Nr 31 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie powołania zespołu roboczego do wsparcia realizacji projektu Zintegrowanego Systemu Informacji Archiwalnej (ZoSIA).

⁹⁵ Zarządzenie Nr 5 Dyrektora Narodowego Archiwum Cyfrowego z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw realizacji projektu Zintegrowany System Informacji Archiwalnej (ZoSIA).

⁹⁶ Dalej: „POPC”.

⁹⁷ Zarządzenie nr 2 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie Programu „Informacja Archiwalna”.

⁹⁸ Dalej: „ADE”.

2.2. Prawidłowość i skuteczność przechowywania narodowego zasobu archiwalnego

Opis stanu faktycznego

1. Naczelny Dyrektor w latach 2016-2017, na podstawie rocznych sprawozdań (KN-1) przedkładanych przez 33 archiwa państwowe, dokonywał analizy potrzeb inwestycyjnych w zakresie infrastruktury oraz zakupu regałów do przechowywania materiałów archiwalnych. Na tej podstawie określał metraż wolnych półek oraz szacował rok, do którego zabezpieczona jest możliwość przejmowania dokumentacji. W efekcie szacował również koszty poszczególnych inwestycji budowlanych wraz ze wskazaniem ich rodzaju i przewidywanego źródła finansowania oraz koszty zakupu lub wymiany regałów wraz z rokiem, do którego zostanie zabezpieczona możliwość przejmowania materiałów archiwalnych (w związku z planowanymi wydatkami). Dodatkowo w 2019 r. Naczelny Dyrektor opracował analizę potrzeb inwestycyjnych archiwów państwowych w zakresie wykorzystania regałów (w tym możliwości ich zakupu) w perspektywie do 2030 r. i oszacował koszty na 1 327,8 tys. zł. Ponadto sporządził projekt planu inwestycji archiwów państwowych na lata 2019-2024, wskazując szacunkową wartość wydatków na 490 390 tys. zł⁹⁹, w tym na inwestycje budowlane finansowane w ramach limitu Ministra – 177 101 tys. zł¹⁰⁰ oraz planowany wieloletni program rządowy – 314 289 tys. zł¹⁰¹, a także zakupy inwestycyjne NDAP – 30 000 tys. zł.

Realizacje zadań inwestycyjnych planowane na okres objęty kontrolą, były przewidywane przez Naczelnego Dyrektora w:

- 1) programie pn. „Modernizacja infrastruktury archiwów państwowych na lata 2012-2016” – który nie doczekał się realizacji w zakładanym zakresie ze względu na brak środków finansowych;
- 2) planach z 2017 r. wieloletniego programu pn. „Budowa archiwów państwowych 2018-2023” – który finalnie nie został zatwierdzony¹⁰²,
- 3) planach z 2019 r. wieloletniego programu pn. „Budowa archiwów państwowych 2020-2024” – który został przekazany Ministrowi 15 kwietnia 2019 r.

Naczelny Dyrektor uznał, że program inwestycyjny powinien w pierwszej kolejności objąć: Archiwum Państwowe w Bydgoszczy, AP w Katowicach, AP w Koszalinie, AP w Łodzi, AP w Piotrkowie Trybunalskim, AP w Poznaniu i AP w Szczecinie. Projekt programu jako cel główny wskazuje „Zapewnienie możliwości gromadzenia, zabezpieczania, udostępniania oraz optymalizację warunków przechowywania materiałów archiwalnych wchodzących w skład narodowego zasobu archiwalnego”. Do wskazanego celu głównego określono sześć celów szczegółowych, wskaźniki i wartości referencyjne, strukturę zarządzania systemem monitorowania działań w ramach programu, plan finansowy oraz harmonogram realizacji poszczególnych zadań.

Wobec braku zapewnienia finansowania w latach 2016-2018 inwestycji w ramach wymienionych programów, Naczelny Dyrektor działał na rzecz zwiększenia przez Ministra limitów środków na wydatki inwestycyjne. W związku z tym, w 2016 r. ukończono budowę nowej siedziby AP w Rzeszowie, w 2017 r. – AP w Białymstoku, zaś na dzień kontroli¹⁰³ trwały prace budowlane polegające na budowie nowej siedziby Archiwum Narodowego w Krakowie oraz przebudowie i adaptacji budynku AP w Suwałkach. Poza tym, w ramach realizacji działalności inwestycyjnej w archiwach prowadzone są prace remontowe¹⁰⁴ oraz

⁹⁹ Według stanu na 27 marca 2019 r.

¹⁰⁰ Dot. budowy siedziby Archiwum Narodowego w Krakowie (123.446 tys. zł), przebudowy i adaptacji Archiwum Państwowego w Suwałkach (13.855 tys. zł), budowy nowej siedziby Archiwum Narodowego w Krakowie Oddział w Nowym Sączu (30.000 tys. zł), przebudowy pomieszczeń NDAP na potrzeby serwerowni (1.800 tys. zł) oraz przebudowy pomieszczeń Pałacu Potockich na potrzeby Archiwum Państwowego w Lublinie Oddziału w Radzynie Podlaskim (7.000 tys. zł).

¹⁰¹ Tj. wieloletni program pn. „Budowa archiwów państwowych 2020-2024”, dotyczący: budowy nowej siedziby Archiwum Państwowego w Bydgoszczy (48.153 tys. zł), budowy i przebudowy siedziby Archiwum Państwowego w Katowicach (39.530 tys. zł), rozbudowy i przebudowy Archiwum Państwowego w Koszalinie (22.825 tys. zł), budowy nowej siedziby Archiwum Państwowego w Łodzi (67.024 tys. zł), przebudowy obiektu na potrzeby Archiwum Państwowego w Piotrkowie Trybunalskim (43.265 tys. zł), rozbudowy i przebudowy siedziby Archiwum Państwowego w Poznaniu (26.184 tys. zł) oraz budowy nowej siedziby dla Archiwum Państwowego w Szczecinie (67.307 tys. zł).

¹⁰² W ramach programu planowano utworzenie Narodowego Archiwum RP poprzez połączenie AAN, NAC oraz AGAD i zbudowanie dla powstałego podmiotu nowej siedziby. Koncepcja ta nie została jednakże zaakceptowana przez Ministra.

¹⁰³ Tj. 24 czerwca 2019 r.

¹⁰⁴ Np. remonty dachów, obróbek blacharskich, pomieszczeń magazynowych, instalacji, stolarki okiennej i drzwiowej.

dokonywane zakupy inwestycyjne¹⁰⁵. Na realizację tych zadań w latach 2016-2019 wydatkowano środki finansowe w łącznej wysokości odpowiednio wynoszące w 2016 r. – 29 792,9 tys. zł, w 2017 r. – 39 930,3 tys. zł, w 2018 r. – 39 589,7 tys. zł i w 2019 r. (do maja) – 228,6 tys. zł.

Naczelny Dyrektor m.in. monitorował sprawy związane z przygotowaniem i prowadzeniem inwestycji dotyczących budowy Archiwum Narodowego w Krakowie, AP w Białymstoku, remontów czy pozyskania nieruchomości i obiektów pod budowę AP w Lublinie, AP Płocku, AP w Piotrkowie Trybunalskim, AP w Zamościu, AP we Wrocławiu, AP w Toruniu, AP w Radzynie Podlaskim. Dodatkowo podejmowano działania mające na celu korekty rozmieszczenia zasobu archiwów państwowych zgodnie z zasadami przynależności zespołowej i terytorialnej (178 wniosków dot. scalenia zespołów zaopiniowano pozytywnie).

Dodatkowo, w celu zapewnienia możliwości przechowywania materiałów archiwalnych przez archiwa państwowe, Naczelny Dyrektor w 2019 r. przygotował koncepcję alokacji dokumentacji osobowej i płacowej, tj. dokumentacji niearchiwalnej przechowywanej w archiwach państwowych. Polega ona na systematycznym przemieszczaniu tej dokumentacji z archiwów, które borykają się z brakiem powierzchni magazynowej, do tych, które dysponują wolną powierzchnią. Działanie to ma umożliwić archiwom w najtrudniejszej sytuacji lokalowej realizację zadań ustawowych.

(akta kontroli str. 601-932, 1205-1363, 1382-1394, 3960-3970, 5367-5475)

Planowanie i realizację działań w kontekście przechowywania zasobu archiwalnego, opierano w NDAP również o „Strategię Archiwów Państwowych na lata 2010-2020” oraz „Strategię digitalizacji archiwów państwowych na lata 2018-2023”. Wyniki realizacji strategii monitorowano na podstawie corocznych statystycznych i opisowych sprawozdań archiwów państwowych, jednakże co do zasady strategia ta nie zawierała wartości referencyjnych do osiągnięcia na 2020 r. Ponadto we wszystkich latach objętych kontrolą corocznie planowano realizację działań Dyrekcji w zakresie przechowywania zasobu w ramach „Opisu planowanych działań Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych”.

Działania te były zgodne z odpowiednio z § 1 ust. 2 pkt 2 lit. a, c i e w związku z § 2 rozporządzenia Ministra z dnia 25 lipca 1984 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Naczelnego Dyrektora oraz § 1 ust. 2 pkt 1 lit. d i e oraz pkt 2 i 6 w związku powiązaniu z § 2 rozporządzenia Ministra z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Naczelnego Dyrektora. Były one również adekwatne względem dokonanej analizy potrzeb i spójne z czwartym celem strategicznym „Strategii Archiwów Państwowych” pn. „Zapewnienie właściwych warunków gromadzenia i trwałego przechowywania zasobu archiwalnego w postaci tradycyjnej i cyfrowej”¹⁰⁶.

(akta kontroli str. 601-932, 1005-1041, 1810-1811, 3948-3953, 5477-5538)

2. Zapewnienie warunków przechowywania materiałów archiwalnych w postaci dokumentów elektronicznych ma natomiast zapewnić projekt pn. „Archiwum Dokumentów Elektronicznych”. Stworzenie systemu ADE związane jest zabezpieczaniem materiałów archiwalnych w postaci elektronicznej i ich przekazanie do archiwów państwowych, a archiwom państwowym ma umożliwić przejęcie i przechowywanie tej dokumentacji. Ponadto system ma służyć również do udostępniania zgromadzonych w ADE materiałów archiwalnych zainteresowanym stronom (obywatelom, przedsiębiorcom i podmiotom publicznym).

Opracowanie i wdrożenie systemu ADE początkowo planowano do realizacji w ramach otrzymanego dofinansowania na podstawie porozumienia nr POPC.02.01.00-00-0002/15-00 z dnia 16 listopada 2015 r. w ramach POPC¹⁰⁷. Całkowita wartość projektu wyniosła 15 524 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej : 12 088 tys. zł. W związku z długotrwałą procedurą dotyczącą wyłonienia wykonawcy w ramach ogłoszonego przetargu nieograniczonego na „Opracowanie projektu logicznego Archiwum Dokumentów Elektronicznych oraz usługi w zakresie nadzoru nad wykonaniem

¹⁰⁵ Np. regalów jezdnych i stacjonarnych do przechowywania dokumentacji, sprzętu komputerowego, serwerów, macierzy, instalacji zabezpieczających budynki, w tym instalacje systemów sygnalizacji przeciwpożarowej.

¹⁰⁶ Odnosnie do tego celu strategicznego NDAP realizowała zadania w ramach trzech celów operacyjnych, tj. poprawa warunków przechowywania oraz zapewnienie powierzchni magazynowej dla zasobu archiwalnego, zabezpieczenie i konserwacja archiwaliów, budowa i rozwój systemu do gromadzenia i zarządzania archiwaliami w postaci cyfrowej.

¹⁰⁷ Oś Priorytetowa nr 2 „E-administracja i otwarty rząd” Działanie nr 2.1 „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych”.

systemu teleinformatycznego według projektu logicznego wraz z ewentualnymi zmianami w projekcie¹⁰⁸ NDAP nie realizował projektu w terminie. Zgłaszał Instytucji Pośredniczącej¹⁰⁹ zaistniałe opóźnienia i wnioskował o wydłużenie terminu realizacji projektu oraz zmianę jego formuły. IP nie wyraziła zgody za zaproponowane zmiany. W związku z nierealizowaniem projektu przez NDAP zgodnie porozumieniem oraz wystąpieniem okoliczności, które uniemożliwiły wykonywanie obowiązków w nim określonych, IP wypowiedziała w dniu 22 lutego 2017 r. porozumienie.

(akta kontroli str. 1005-1039, 1471-1483, 1595 -1610, 1676-1758, 5477-5538)

W 2017 r. Naczelny Dyrektor rozpoczął prace nad przygotowaniem kolejnej koncepcji systemu ADE, do którego w ramach przygotowań zrealizowano studium wykonalności (m.in. analiza stanu obecnego, analiza SWOT, identyfikacja potrzeb i problemów, identyfikacja grup odbiorców i ich potrzeb). NDAP ponownie złożyła wniosek w ramach POPC oraz otrzymała dofinansowanie¹¹⁰. Tym razem wydatki zaplanowano w wysokości 8 390,8 tys. zł, w tym ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej 7 101,1 tys. zł¹¹¹. Zakończenie realizacji projektu planowane jest na 30 czerwca 2020 r. Projekt wykonywany jest w ramach partnerstwa z NAC, AP w Bydgoszczy oraz AP w Toruniu. Dotychczas projekt realizowany jest zgodnie z harmonogramem wyznaczającym kamienie milowe, a poniesione wydatki na wdrożenie systemu wyniosły 545,2 tys. zł. W ramach kontroli objęto badaniem postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, pn. „Wytworzenie i wdrożenie oprogramowania systemowego „Archiwum Dokumentów Elektronicznych wraz z gwarancją” w sumie na kwotę 3 290,3 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przeprowadzonego postępowania.

(akta kontroli str. 1005-1039, 1458-1483, 1600-1610, 1676-1758, 5477-5538)

3. Na podstawie przepisów udppw Naczelny Dyrektor w latach 2016-2019 udzielał, w ramach otwartych konkursów, dotacji na realizację zadań publicznych w zakresie wspierania działań archiwalnych, tj.:

- w 2016 r. ogłoszono trzy konkursy – na konkurs pn. „Wspieranie działań archiwalnych 2016” zaplanowano 900 tys. zł, a w wyniku przeprowadzenia oceny wybrano do dofinansowania 24 oferty, wyczerpując tym w całości dostępną pulę środków finansowych¹¹². Na drugi konkurs pn. „Wspieranie działań archiwalnych 2016. Część II” przeznaczono 100 tys. zł i dofinansowano cztery oferty. Ponadto w 2016 r. ogłoszono konkurs pn. „Wspieranie działań archiwalnych w zakresie niepaństwowego zasobu archiwalnego 2016 – priorytet digitalizacja”, którego celem była ochrona dóbr kultury poprzez identyfikację najwartościwszych projektów służących upowszechnieniu i zachowaniu poprzez digitalizację materiałów archiwalnych, wchodzących do ewidencjonowanego niepaństwowego zasobu archiwalnego. Na konkurs przeznaczono 1.000 tys. zł, a wybrano do dofinansowania osiem ofert na kwotę 391,4 tys. zł;
- w 2017 r. przeprowadzono jeden konkurs pn. „Wspieranie działań archiwalnych 2017”, w wyniku którego wybrano do dofinansowania 20 ofert na łączną kwotę 900 tys. zł, co wyczerpało środki przeznaczone na konkurs;
- w 2018 r. Naczelny Dyrektor ogłosił dwa konkursy na realizację zadań publicznych pn. „Wspieranie działań archiwalnych 2018” oraz „Wspieranie działań archiwalnych 2018. Nabór II”. W wyniku przeprowadzonej oceny w ramach pierwszego konkursu wskazano do dofinansowania dwie oferty na kwotę 132,6 tys. zł, a pozostałe 767,4 tys. zł z zaplanowanych 900 tys. zł przeznaczono na drugi nabór. 17 ofert wyłonionych w konkursie dofinansowano na kwotę 747,7 tys. zł;

¹⁰⁸ Procedura trwała od dnia ogłoszenia zamówienia publicznego (5 lutego 2016 r.) do dnia unieważnienia postępowania (31 marca 2017 r.). W związku ze składnymi przez wykonawców odwołaniami i rozpatrywaniem ich przez Krajową Izbę Odwoławczą (KIO), ostatecznie w dniu 15 lutego 2017 r. zapadł wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie oddalający skargę NDAP na wyrok KIO z dnia 20 października 2016 r. Po otrzymaniu od IP wypowiedzenia porozumienia brak było środków finansowych na realizację zamówienia publicznego, co skutkowało jego unieważnieniem.

¹⁰⁹ Centrum Projektów Polskiej Cyfrowa, dalej: „IP”.

¹¹⁰ Na podstawie porozumienia nr POPC.02.01.00-00-0085/18-00 z dnia 11 maja 2018 r.

¹¹¹ Zgodnie z przedstawionymi informacjami przez Naczelnego Dyrektora różnica w wartości obu projektów związana jest z innym czasem trwania projektu, formułą jego realizacji, zaplanowanymi rozwiązaniami technicznymi i systemowymi.

¹¹² Na etapie podpisywania umów jeden oferent zrezygnował z przyznanej dotacji w wys. 100 tys. zł.

- w 2019 r. przeprowadzono konkurs pn. „Wspieranie działań archiwalnych 2019” z pulą środków do wykorzystania 900 tys. zł. W wyniku oceny złożonych ofert wybrano 15 ofert na łączną kwotę 876,6 tys. zł.

Celami konkursów zrealizowanych w latach 2016-2019 było wspieranie działań związanych z ewidencjonowaniem, opracowaniem, udostępnianiem oraz zabezpieczaniem materiałów archiwalnych.

(akta kontroli str. 1795-1811, 1866-2385)

Szczegółowym badaniem w sumie objęto 46 ofert wybranych celowo ze wszystkich złożonych w ramach ww. konkursów 232 ofert.¹¹³ Odnosnie do 24 zbadanych ofert (co stanowiło 52%) nie stwierdzono nieprawidłowości. W 2018 r. Naczelny Dyrektor zatwierdził rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie 30 dni od dnia ich przedstawienia, co było zgodne z art. 152 ust. 2 ufp.

(akta kontroli str. 1794-1865)

4. Naczelny Dyrektor, wydając zarządzenie nr 24 z dnia 14 listopada 2016 r. w sprawie zabezpieczenia i ochrony zasobu archiwalnego Archiwów Państwowych, zrezygnował z wymogu opracowywania przez AP planu działań na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń i sytuacji kryzysowych, które obowiązywały we wcześniejszych regulacjach z tego zakresu. Nowe zarządzenie miało na celu ograniczenie wymogów wobec AP sporządzania dodatkowych dokumentów, które jednocześnie wynikały z innych przepisów. Ponadto zrezygnowano z odesłania w zarządzeniu Naczelnego Dyrektora do normy PN-ISO 11799:2006, gdyż w 2015 r. wprowadzono nową normę ISO 11799:2015, która jeszcze nie ma polskiego odpowiednika¹¹⁴. Jednakże do nowej normy odwołano się w publikacji Naczelnej Dyrekcji „Budynek Archiwum. Wskazówki dla uczestników budowlanego procesu inwestycyjnego”¹¹⁵ dostępnej na stronie internetowej NDAP. Naczelny Dyrektor wystosował zalecenie stosowania powyższych wskazówek przez AP.

Naczelny Dyrektor prowadzi „Wykaz obszarów, obiektów i urzędzeń podlegających obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne – archiwa państwowe podległe – Nacelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych”¹¹⁶. Na tej podstawie dyrektorzy AP są zobowiązani do sporządzania i uzgodnienia planów ochrony obiektów wskazanych w tym wykazie z odpowiednim komendantem wojewódzkim Policji, a w zakresie zagrożeń terrorystycznych – z właściwym dyrektorem delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Dodatkowo Naczelny Dyrektor zobowiązał¹¹⁷ dyrektorów AP do przygotowania własnych modułów zadaniowych zawierających procedury realizacji zadań przewidzianych do wykonania w ramach poszczególnych stopni alarmowych.

(akta kontroli str. 1854-1859, 3971-3973)

Zagadnienie związane z kwestią współpracy z innymi jednostkami w zakresie państwowego i niepaństwowego zasobu archiwalnego, realizacją kontroli, dokonywaniem wydatków, czy oceną realizacji działań nadzorczych i koordynacyjnych związanych z ewidencjonowaniem narodowego zasobu archiwalnego, ze względu na ich charakter zostały łącznie opisane w obszarze pierwszym wystąpienia pokontrolnego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Naczelny Dyrektor w 2016 r. przyznał w ramach otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w zakresie wspierania działań archiwalnych dotacje celowe i rozliczył je łącznie w wysokości 1 280 099,18 zł w ramach budżetu dysponenta trzeciego stopnia. Działanie to było niezgodne z § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu, który stanowi, że dysponenti

¹¹³ Tj. z 2016 r. – I konkurs 10 ofert, II konkurs 6 ofert, III konkurs 4 oferty; z 2017 r. – 7 ofert; 2018 r. – I konkurs 6 ofert, II konkurs 7 ofert; 2019 r. – 7 ofert.

¹¹⁴ Po zakończeniu prac tłumaczenia nowej edycji normy ISO 11799 23 sierpnia 2018 r. wystąpiono do Polskiego Komitetu Normalizacyjnego o aktualizację normy PN-ISO 11799. Do czerwca 2019 r. NDAP nie uzyskał odpowiedzi w tej sprawie.

¹¹⁵ Autorzy: R. Wojtkowski, M. Boruszkowska i A. Czaja, strona internetowa: <https://www.archiwa.gov.pl/files/Budynek-Archiwum-wskazwki-dla-uczestnikw-budowlanego-procesu-inwestycyjnego.pdf>.

¹¹⁶ W związku z art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. d, ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2018 r. poz. 2142, ze zm.)

¹¹⁷ Na podstawie zarządzenia nr 1 z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie sposobu opracowania procedury realizacji przedsięwzięć wykonywanych w ramach poszczególnych stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP.

trzeciego stopnia przeznaczają otrzymane środki budżetu państwa na realizację wydatków objętych ich planem finansowym bez prawa ich dalszego przekazywania, chyba że przekazują dotacje celowe, o których mowa w art. 127 ust. 2 i art. 149 ust. 2 ufp. Dotacje przyznane przez Naczelnego Dyrektora nie stanowiły wskazanego w tym przepisie wyjątku.

Naczelnny Dyrektor wyjaśnił, że dotacje celowe w 2016 r. realizowano na podstawie planu finansowego, który stanowił podstawę gospodarki finansowej jednostki budżetowej zgodnie z art. 11 ust. 3 ufp.

Pan Wojciech Woźniak, uprzednio pełniący funkcję Naczelnego Dyrektora, wyjaśnił, że 2016 r. był pierwszym rokiem, w którym przyznawano dotacje celowe na realizację zadań publicznych i wydatki te były realizowane zgodnie z zatwierdzonym planem finansowym Naczelnej Dyrekcji na 2016 r. Wyjaśniający uznał, że taka praktyka jest nieprawidłowa i podjął działania, aby środki finansowe na dotacje celowe były w następnych latach planowane i wydatkowane w ramach planu finansowego dysponenta drugiego stopnia.

Pani Irena Marczak, była główna księgowa NDAP, wyjaśniła, że dotacje celowe w 2016 r. były realizowane w ramach budżetu dysponenta trzeciego stopnia z powodu błędnych wytycznych zawartych w protokołach z kontroli/audytów. Wynikało z nich bowiem, że w NDAP nie może być utworzony plan finansowy dla dysponenta drugiego stopnia. Po objęciu funkcji głównego księgowego zgłaszała brak wydzielonego planu finansowego oraz brak stosownych kont bankowych dla dysponenta drugiego stopnia. Pani Marczak stwierdziła, że po zmianie zarządzających, prowadziła rozmowy z nowym Dyrektorem Generalnym NDAP w tym zakresie, co w efekcie doprowadziło do rozliczania dotacji od 2017 r. w ramach środków dysponenta drugiego stopnia.

Pan Piotr Gliński, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyjaśnił, że dysponent główny przyznaje środki w planie finansowym dysponentom sobie bezpośrednio podległym. Dysponent części, przyznając środki dla dysponentów drugiego stopnia, nie wydziela części dla podległych tym dysponentom jednostek budżetowych (dysponentów trzeciego stopnia). W przypadku Naczelnej Dyrekcji dysponent główny otrzymuje sprawozdania łączne będące agregatem wszystkich wydatków i dochodów poniesionych w okresie sprawozdawczym przez dysponenta środków drugiego stopnia w ramach planu finansowego, tj. wydatków i dochodów własnych Naczelnej Dyrekcji oraz podległych jej archiwów państwowych. Kwoty dotacji są uwzględniane w planie finansowym dysponenta środków drugiego stopnia. W 2016 r. dysponent części 24 budżetu państwa nie skorzystał z prawa do kontroli merytorycznej prawidłowości przekazanych sprawozdań.

(akta kontroli str. 3173-3185, 3259-3264, 3309-3320, 3325-3331)

2. W przypadku 65% zbadanych za lata 2016-2018 umów dotacji (tj. 13 na 20) stwierdzono, że wskazane dotacje na lata 2016-2017 rozliczono w przedziale od 35 do 78 dni od dnia złożenia przez beneficjentów sprawozdań¹¹⁸. Działanie to było niezgodne z art. 152 ust. 2 ufp, który stanowi, że zatwierdzenie rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia.

Naczelnny Dyrektor wyjaśnił, że w zakresie rozliczanych dotacji, przyznanych w ramach umów podpisanych w 2016 r., przekroczenie terminu mogło wynikać z faktu realizowania trzech konkursów, z których dwa miały zbieżne terminy zakończenia realizacji zadań, co skutkowało większą liczbą sprawozdań. Odnośnie do umów podpisanych w 2017 r. wyjaśniający wskazał, że według niego termin rozliczenia dotacji nie przekroczył 30 dni od dnia wpływu sprawozdania, albowiem zgodnie z opinią prawną, którą dysponował, w razie otrzymania niekompletnego lub nieprawidłowego sprawozdania, NDAP ma prawo i obowiązek zwrócenia się do beneficjentów o uzupełnienie braków i wyjaśnienia. Naczelnny Dyrektor stwierdził,

¹¹⁸ Dotyczy umów nr: 6/2017 z dnia 2 czerwca 2017 r., 7/2017 z dnia 12 czerwca 2017 r., 14/2017 z dnia 30 czerwca 2017 r., 15/2017 z dnia 27 czerwca 2017 r., 1/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r., 2/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r., 32/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r., 33/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r., 34/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r., 2-II/2016 z dnia 23 sierpnia 2016 r., 3-II/2016 z dnia 23 sierpnia 2016 r., DIGIT-1/2016 z dnia 2 września 2016 r., DIGIT-5/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r.

że bieg 30-dniowego terminu powinien być liczony od momentu przedstawienia prawidłowego sprawozdania.

Pan Wojciech Woźniak, uprzednio pełniący funkcję Naczelnego Dyrektora wyjaśnił, że część sprawozdań przedstawionych przez zleceniobiorców wymagała dodatkowych wyjaśnień. Przyjęto, że w przypadku niekompletnego lub błędnie sporządzonego sprawozdania, NDAP ma prawo i obowiązek zwrócenia się do beneficjentów o uzupełnienie braków i wyjaśnienia. Wyjaśniający podkreślił, że według niego termin 30-dniowy mógł płynąć dopiero po przedstawieniu prawidłowego i kompletnego rozliczenia.

(akta kontroli str. 1819-1848, 1851-1854, 1862-1865, 2395-2409, 2534-3048, 3315-3320)

NIK nie kwestionuje, że rozliczenie dotacji powinno nastąpić na podstawie kompletnych i poprawnie sporządzonych sprawozdań, jednakże należy zachować termin przewidziany w art. 152 ust. 2 ufp, tj. 30 dni od dnia przedstawienia przez beneficjenta sprawozdania. Zdaniem NIK, potrzebę poprawy lub uzupełnienia sprawozdania każdorazowo należy uwzględnić w ramach ustawowo obowiązującego terminu.

3. W dokumentacji 68,8% badanych ofert (tj. pięciu ofert, które otrzymały dofinansowanie¹¹⁹ oraz sześciu ofert¹²⁰, które pozytywnie przeszły ocenę formalną na 16 wszystkich badanych) w ramach konkursów pn. „Wspieranie działań archiwalnych 2016” oraz „Wspieranie działań archiwalnych 2016. Część II” nie stwierdzono oświadczeń oferentów o niepodleganiu wykluczeniu z udziału w konkursie, na podstawie odpowiednich § 3 ust. 3-5 regulaminów¹²¹. Było to niezgodne z § 6 ust. 10 regulaminów ww. konkursów, zgodnie z którymi obowiązkowym załącznikiem do oferty było oświadczenie oferenta o niepodleganiu wykluczeniu z udziału w konkursie. W ramach kryteriów oceny formalnej wskazano bowiem kompletność dokumentacji (§ 7 ust. 3 tych regulaminów), zaś na podstawie § 7 ust. 2 regulaminów, oferty ocenione negatywnie pod względem formalnym podlegają odrzuceniu. W konsekwencji pięć ofert, które powinny zostać odrzucone podczas etapu oceny formalnej, finalnie uzyskały dofinansowanie. Sytuacja ta skutkowałą brakiem dofinansowania tych ofert, które spełniały wszystkie warunki formalne.

Naczelnny Dyrektor wyjaśnił, że na podstawie zachowanej dokumentacji nie jest w stanie przedstawić wiążących ustaleń, jednakże brak oświadczeń w dokumentacji wskazanych ofert nie musiał wynikać z błędnej oceny formalnej. Możliwe, że oświadczenia zostały przedłożone, jednakże nie zachowały się w aktach sprawy. Istnieje również prawdopodobieństwo, że w związku z niejednoznacznym zapisem regulaminu, który mógł sugerować, że wypełnienie załącznika nr 2 do regulaminu wyczerpuje wymóg określony w § 6 ust. 10, przedmiotowe oświadczenia nie zostały złożone przez oferentów.

W opinii NIK brak wymaganych regulaminem oświadczeń w dokumentacji ofert wskazuje, że w sposób nieprawidłowy dokonano oceny formalnej złożonych ofert. Skutkiem tego przyznano dotacje celowe wskazanym podmiotom na podstawie ofert, które nie zawierały wszystkich wymaganych dokumentów.

(akta kontroli str. 1819-1848, 1851-1853, 1860-1861)

4. W konkursie na realizację zadania publicznego pn. „Wspieranie działań archiwalnych 2017” ogłoszonym 7 kwietnia 2017 r. oferty składane były za pomocą elektronicznego systemu rejestracji ofert. Przedstawione do badania oferty nie były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra

¹¹⁹ Dotyczy umów nr: 1/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r., 2/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r., 33/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r., 34/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r., 2-II/2016 z dnia 23 sierpnia 2016 r.

¹²⁰ Dotyczy oferty nr: 39/2016, 70/2016, 1-II/2016, 19-III/2016, 20-II/2016.

¹²¹ Tj. przyznawania środków podmiotom, w których: 1) pracownicy NDAP, zaangażowani w prace komisji konkursowej, pełnią funkcje w organach zarządzających lub organach kontroli i nadzoru, 2) osoby z orzecznym zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, pełnią funkcje w organach zarządzających bądź zostały upoważnione do podpisania umowy dotacji lub jej rozliczania, 3) pracownicy NDAP są podwykonawcami umów dotacji bądź wykonują inne zajęcia zarobkowe na rzecz podmiotu, który realizuje zadanie publiczne dofinansowane ze środków dotacji przyznanych przez Naczelnego Dyrektora.

Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań¹²². Wszystkie 34 złożone oferty miały identyczną strukturę, co wynikało z konstrukcji formularzy ofert wymaganych przez Naczelnego Dyrektora.

Naczelnny Dyrektor wyjaśnił, że ze względu na przetwarzanie ofert w systemie informatycznym miały one przy wydruku odmienny układ graficzny niż wzór określony w ww. rozporządzeniu, jednakże zawierały wszystkie wymagane dane określone we wzorze oraz w art. 14 ust. 1 udppw.

(akta kontroli str. 1819-1848, 1851-1859, 2386)

Zdaniem NIK, co prawda oferty zawierały wymagane w art. 14 ust. 1 udppw informacje, jednakże zgodnie z art. 19 tej ustawy obowiązujące wzory ofert określone zostały w drodze rozporządzenia. Formularze ofert wygenerowane z systemu nie posiadały wszystkich wymaganych danych i pól określonych wzorem wynikającym z tego rozporządzenia, np. danych dotyczących organu administracji publicznej, do którego jest adresowana oferta, rodzaju zadania publicznego, sposobu monitorowania rezultatów, źródła informacji o osiągnięciu wskaźnika, pól danych w części pn. *Przewidywane źródła finansowania zadania publicznego* dotyczących rozbiecia źródeł finansowania w części pn. *Inne środki finansowe*.

5. W przypadku dwóch konkursów na realizację zadania publicznego pn. Wsparcie działań archiwalnych 2016. Część II" oraz „Wsparcie działań archiwalnych w zakresie niepaństwowego zasobu archiwalnego 2016 – priorytet digitalizacja” termin do składania ofert wynosił odpowiednio 13 i dziewięć dni tj. był krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia o konkursie. Było to niezgodne z art. 13 ust. 1 udppw, który stanowi, że termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia. W konsekwencji NDAP ograniczyła czas na przygotowanie i złożenie ofert potencjalnym oferentom.

Naczelnny Dyrektor wyjaśnił, że skrócenie terminów naboru ofert mogło być motywowane potrzebą szybkiego rozstrzygnięcia konkursu, tak aby beneficjenci mogli przystąpić z jak największym zapasem czasowym do realizacji zadań względem końca roku.

(akta kontroli str. 1795-1800, 1812-1818, 1932-1951, 1967-2028)

Zdaniem NIK, potrzeba szybkiego rozpoczęcia realizacji zadania publicznego nie może być przesłanką do skracania terminu trwania naboru ofert określonego przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

OCENA CZĄSTKOWA

Naczelnny Dyrektor prawidłowo i skutecznie nadzorował i koordynował działania w zakresie ewidencjonowania i przechowywania narodowego zasobu archiwalnego. Planował i realizował działania na podstawie diagnozy potrzeb oraz strategii Archiwów Państwowych, zainicjował realizację w latach 2017-2018 Programu retrokonwersji pomocy archiwalnych oraz Programu ewidencjonowania materiałów bez ewidencji i poza ewidencją. W celu efektywniejszej koordynacji realizowanych projektów informatycznych w ramach NDAP i sieci archiwów państwowych Naczelnny Dyrektor ustanowił Program „Informacja Archiwalna”. Dokonywał również szacunków w zakresie terminów, do których zabezpieczona jest możliwość przejmowania dokumentacji i na tej podstawie szacował koszty poszczególnych inwestycji budowlanych oraz koszty zakupu lub wymiany regałów. Wobec braku zapewnienia finansowania w latach 2016-2018 inwestycji w ramach planowanych programów, Naczelnny Dyrektor działał na rzecz zwiększenia przez Ministra limitów środków finansowych na wydatki inwestycyjne. Dodatkowo w celu zapewnienia możliwości przechowywania materiałów archiwalnych przez archiwa państwowe przygotował koncepcję alokacji dokumentacji osobowej i placowej. Podjął także adekwatne działania w zakresie uruchomienia systemu teleinformatycznego w celu zabezpieczenia materiałów archiwalnych w formie elektronicznej, jednakże pierwszy projekt ADE nie został skutecznie zakończony ze względu na trudności w realizacji zamówienia publicznego. Co więcej, zapoczątkował w 2016 r. wspieranie działań archiwalnych poprzez przyznawanie

¹²² Dz. U. poz. 1300 – obowiązywało do 29 października 2018 r.

dotacji celowych podmiotom przechowującym ewidencjonowany niepaństwowy zasób archiwalny.

Natomiast Naczelny Dyrektor w sposób nieprawidłowy dokonał wydatków w 2016 r. jako dysponent trzeciego stopnia na dotacje celowe, co było niezgodne z § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu. Dodatkowo nie dokonał w wymaganym przepisami ufp terminie zatwierdzenia rozliczenia 13 na 20 badanych dotacji celowych, nieprawidłowo przyznał w 2016 r. dotacje celowe podmiotom, których oferty nie spełniały wskazanych w regulaminie konkursów wymogów formalnych, w ramach otwartego konkursu w 2017 r. skonstruował formularz ofert niezgodny ze wzorem wynikającym z obowiązujących przepisów prawa, a także w 2016 r. w przypadku dwóch konkursów wbrew przepisom prawa skrócił terminy naboru ofert.

OBSZAR

3. Prawidłowość i skuteczność udostępniania narodowego zasobu archiwalnego.

Opis stanu faktycznego

1. W NDAP przeprowadzono diagnozy potrzeb związanych z udostępnianiem narodowego zasobu archiwalnego. W 2016 r. dokonano analizy zasadności otwarcia czytelni archiwów państwowych w soboty, realizując przy tym również analizę funkcjonowania archiwów w ramach dyżurów w godzinach popołudniowych. W ich wyniku uznano za niecelowe wprowadzenie generalnej zasady otwarcia czytelni w wymienionym dniu tygodnia. Ponadto, w odpowiedzi na potrzeby wsparcia archiwów państwowych w procesie udostępniania materiałów archiwalnych, w 2018 r. powołano zespół ds. sformułowania zasad publikacji danych cyfrowych, który w efekcie w czerwcu 2018 r. wypracował „Zasady publikacji odwzorowań materiałów archiwalnych on-line”. Dodatkowo, zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnego Dyrektora¹²³, przeprowadzane są: przegląd regulaminów udostępniania materiałów archiwalnych w archiwach państwowych – w celu ich ujednoczenia i wypracowania ramowego regulaminu udostępniania, a także analiza organizacji udostępniania zasobu archiwów w okresie letnim – w celu zapewnienia optymalnego dostępu do zasobów w tym czasie. Co więcej, Naczelny Dyrektor zainicjował w latach 2016-2017 programy digitalizacji zmierzające do udostępniania online kopii cyfrowych materiałów archiwalnych. Ponadto dokonywał również analizy zbieranych corocznie z archiwów państwowych danych statystycznych, umieszczając wyniki tych analiz w sprawozdaniach z działalności.

(akta kontroli str. 601-932, 1205-1211, 1408-1437, 1448-1457, 5367-5475)

Planowanie i realizację swoich działań w kontekście udostępniania zasobu archiwalnego, NDAP opierała również o „Strategię Archiwów Państwowych na lata 2010-2020” oraz „Strategię digitalizacji archiwów państwowych na lata 2018-2023”. Ponadto w planach działalności NDAP dla lat 2017-2019 wyznaczano cele i zadania. Wyniki realizacji strategii monitorowano na podstawie corocznych statystycznych i opisowych sprawozdań archiwów państwowych, jednakże co do zasady strategia ta nie zawierała wartości referencyjnych do osiągnięcia na 2020 r. W latach 2017-2018 jako cel wyznaczono ułatwienie korzystania z narodowego zasobu archiwalnego. Mierniki dla kolejnych lat 2017-2019 dla tego celu zostały określone jako liczba kopii cyfrowych przekazanych do NAC celem opublikowania na stronie internetowej www.szukajwarchiwach.pl, tj. odpowiednio: 4 944 777 szt., 4 205 967 szt. i 3 913 387 szt. w latach 2017-2018 mierniki te zostały osiągnięte.¹²⁴ Dodatkowo we wszystkich latach objętych kontrolą corocznie planowano realizację działań Dyrekcji w ramach „Opisu planowanych działań Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych” w zakresie udostępniania zasobu.

Serwis SwA służy do udostępniania użytkownikom informacji o zasobie archiwów państwowych wraz z wybranymi kopiami cyfrowymi materiałów archiwach zgromadzonych w polskich archiwach (obecnie dostępnych jest ponad 37 milionów skanów). Serwis jest administrowany, utrzymywany i rozwijany przez NAC. Opisy materiałów archiwalnych pochodzą z systemu ZoSIA, ponadto serwis zawiera dane z bazy Program Rejestracji Akt Metrykalnych i Stanu Cywilnego (PRADZIAD).¹²⁵

¹²³ Według stanu na dzień kontroli, tj. 24 maja 2019 r.

¹²⁴ Mierniki w latach 2017-2018 zostały osiągnięte na poziomie odpowiednio: 5 735 672 szt. i 4 983 973 szt.

¹²⁵ Zagadnienie związane z kwestią współpracy z innymi jednostkami w zakresie państwowego i niepaństwowego zasobu archiwalnego, realizacją kontroli, dokonywaniem wydatków, czy oceną realizacji działań nadzorczych i koordynacyjnych

(akta kontroli str. 1005-1041, 1458-1470, 1810-1811, 3948-3953, 5477-5538)

2. Naczelny Dyrektor, w zakresie udostępniania narodowego zasobu archiwalnego, nadzorował i koordynował działalność trzech archiwów o charakterze centralnym oraz 30 archiwów niemających charakteru centralnego. Podejmował działania związane m.in. z weryfikacją danych w bazach PRADZIAD i ELA, realizacją szkoleń dla AP, przygotowaniem opinii, wspieraniem poszukiwań zasobu archiwalnego prowadzonych przez osoby prywatne i instytucje.

Działania te były zgodne z odpowiednio z § 1 ust. 2 pkt 2 lit. a i d w związku z § 2 rozporządzenia Ministra z dnia 25 lipca 1984 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Naczelnego Dyrektora oraz § 1 ust. 2 pkt 1 lit. d i e oraz pkt 2 i 6 w związku z § 2 rozporządzenia Ministra z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Naczelnego Dyrektora. Były one również adekwatne względem dokonanej analizy potrzeb i spójne z pierwszym celem strategicznym „Strategii Archiwów Państwowych” pn. „Zaspokajanie informacyjnych potrzeb społeczeństwa”¹²⁶.

(akta kontroli str. 1018-1039, 1810-1811, 5477-5538)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Naczelnego Dyrektora w zakresie udostępniania narodowego zasobu archiwalnego.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o:

Wnioski

1. terminowe rozliczanie i zatwierdzanie sprawozdań z wykonania zadań publicznych zleczanych do realizacji w ramach otwartych konkursów;
2. zamieszczanie w upoważnieniach do kontroli pełnej podstawy prawnej ich wydania;
3. konstruowanie mierników adekwatnie mierzących wskazane w planie działalności Naczelnego Dyrektora cele.

Jednocześnie, w związku z usunięciem stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości związanych z gospodarką finansową NDAP, przyznawaniem i rozliczaniem dotacji celowych na realizację zadań publicznych oraz począwszy od 2017 r. wyznaczaniem celów Naczelnego Dyrektora w ramach planów działalności, NIK odstąpił od formułowania wniosków w tym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

związanych z ewidencjonowaniem narodowego zasobu archiwalnego, ze względu na ich charakter zostały łącznie opisane w obszarze pierwszym wystąpienia pokontrolnego. Kwestia związana ze zlecaniem zadań publicznych została łącznie przedstawiona w podobszarze dotyczącym przechowywania narodowego zasobu archiwalnego.

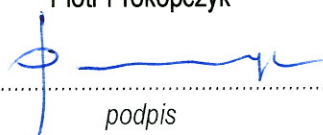
¹²⁶ Odnośnie do tego celu strategicznego NDAP realizowała zadania w ramach dwóch celów operacyjnych, tj. zaspokajanie informacyjnych potrzeb społeczeństwa oraz przygotowanie archiwaliów do udostępniania on-line.

Warszawa, 22 sierpnia 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Ewa Polkowska
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Piotr Prokopczyk, dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli.

Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego
Dyrektor
Piotr Prokopczyk


.....
podpis

