



KNO.430.4.2023

Nr ewid. 114/2023/P/23/022/KNO

Informacja o wynikach kontroli

## FINANSOWANIE KINEMATOGRAFII

DEPARTAMENT NAUKI,  
OŚWIATY I DZIEDZICTWA  
NARODOWEGO

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Finansowanie kinematografii

Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty  
i Dziedzictwa Narodowego



Piotr Prokopczyk

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Piotr Miklis

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś  
Warszawa, dnia

13.02.2024r

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ</b> .....	<b>4</b>
<b>1. WPROWADZENIE</b> .....	<b>7</b>
<b>2. OCENA OGÓLNA</b> .....	<b>9</b>
<b>3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI</b> .....	<b>12</b>
<b>4. WNIOSKI</b> .....	<b>18</b>
<b>5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI</b> .....	<b>19</b>
5.1. Funkcjonowanie systemu wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii .....	19
5.2. Wydatkowanie środków publicznych na działalność i przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii .....	28
5.3. Kontrola realizacji przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii .....	44
5.4. Nadzór nad działalnością w dziedzinie kinematografii.....	46
<b>6. ZAŁĄCZNIKI</b> .....	<b>48</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe .....	48
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	52
6.3. Finansowanie ze środków publicznych kinematografii w wybranych krajach europejskich .....	57
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	60
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	61
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli.....	62
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....	64

Zdjęcie na okładce:

© fergregory – stock.adobe.com

## WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>Dofinansowanie</b>	wsparcie twórczości filmowej i innej działalności w dziedzinie kinematografii oraz ochrony zasobów sztuki filmowej, odbywające się w formie dotacji, udzielenia pożyczki lub poręczenia (art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii <sup>1</sup> )
<b>Film</b>	utwór dowolnej długości, w tym utwór dokumentalny lub animowany, złożony z serii następujących po sobie obrazów z dźwiękiem lub bez dźwięku, utrwalonych na jakimkolwiek nośniku umożliwiającym wielokrotne odtwarzanie, wywołujących wrażenie ruchu i składających się na oryginalną całość, wyrażającą akcję (treść) w indywidualnej formie, a ponadto, z wyjątkiem utworów dokumentalnych i animowanych, przewidziany do wyświetlania w kinie jako pierwszym polu eksploatacji w rozumieniu przepisów o prawie autorskim i prawach pokrewnych; filmem jest również utwór, który z powodu okoliczności niezawinionych nie został wyświetlony w kinie (art. 4 ust. 1 ustawy o kinematografii)
<b>Kinematografia</b>	część kultury narodowej obejmująca twórczość filmową, produkcję filmów, usługi filmowe, dystrybucję i rozpowszechnianie filmów, w tym działalność kin, upowszechnianie kultury filmowej, promocję polskiej twórczości filmowej oraz gromadzenie, ochronę i upowszechnianie zasobów sztuki filmowej (art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o kinematografii); zadaniem Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej w dziedzinie kinematografii jest również wspieranie produkcji audiowizualnej na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej <sup>2</sup> (art. 8 ust. 1 pkt 10 ustawy o kinematografii)
<b>Minister</b>	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
<b>Ministerstwo, MKiDN</b>	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
<b>PISF, Instytut</b>	Polski Instytut Sztuki Filmowej
<b>Polskie koszty kwalifikowalne (PKK)</b>	koszty realizacji produkcji audiowizualnej albo świadczenia usługi na rzecz produkcji audiowizualnej poniesione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli są objęte obowiązkiem podatkowym w rozumieniu przepisów podatkowych oraz mieszczą się w katalogu określonym w art. 54 ust. 5 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu <sup>3</sup> (art. 2 pkt 3 ustawy o produkcji audiowizualnej)
<b>Przedsiębiorca</b>	podmiot, o którym mowa w art. 1 załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014 (art. 2 pkt 6 ustawy o produkcji audiowizualnej)
<b>Regionalny Fundusz Filmowy (RFF)</b>	forma współfinansowania produkcji filmowej przez jednostki samorządu terytorialnego

<sup>1</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 130, dalej: ustawa o kinematografii.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 198, dalej: ustawa o produkcji audiowizualnej.

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 187 z 17.06.2014, str. 1, ze zm., dalej: rozporządzenie nr 651/2014.

<b>Rejestr certyfikatów</b>	jawny i udostępniany na stronie podmiotowej PISF w Biuletynie Informacji Publicznej rejestr, w którym Instytut gromadzi dane dotyczące wydanych certyfikatów, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o produkcji audiowizualnej)
<b>Rejestr wsparcia finansowego</b>	jawny i udostępniany na stronie podmiotowej PISF w Biuletynie Informacji Publicznej rejestr, w którym Instytut gromadzi dane dotyczące złożonych wniosków o wsparcie finansowe (art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o produkcji audiowizualnej)
<b>Rozporządzenie w sprawie dofinansowania przedsięwzięć</b>	rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie udzielania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii <sup>4</sup>
<b>Rozporządzenie w sprawie kosztów kwalifikowalnych</b>	rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 11 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowego wykazu polskich kosztów kwalifikowalnych, parametrów utworów audiowizualnych oraz dokumentów związanych z przyznawaniem wsparcia finansowego na produkcję audiowizualną przez Polski Instytut Sztuki Filmowej <sup>5</sup>
<b>Rozporządzenie w sprawie kontroli</b>	rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu przeprowadzania kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej <sup>6</sup>
<b>Ustawa o działalności kulturalnej</b>	ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej <sup>7</sup>
<b>Ustawa o finansach publicznych</b>	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych <sup>8</sup>
<b>Ustawa o kontroli w administracji rządowej</b>	ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej <sup>9</sup>
<b>Ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>10</sup>
<b>Utwór audiowizualny</b>	utwór złożony z serii następujących po sobie obrazów z dźwiękiem lub bez dźwięku utrwalonych na nośniku umożliwiającym wielokrotne odtwarzanie, wywołujących wrażenie ruchu i składających się na oryginalną całość wyrażającą akcję lub treść w indywidualnej formie, zrealizowany w formie filmu fabularnego, dokumentalnego lub animowanego albo serialu fabularnego, dokumentalnego lub animowanego, niezależnie od pola eksploatacji, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych <sup>11</sup> (art. 2 pkt 8 ustawy o produkcji audiowizualnej)

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1443, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1881.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 178.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2509.

- Wsparcie finansowe** środki finansowe przyznawane przez Polski Instytut Sztuki Filmowej przedsiębiorcy w formie dofinansowania na pokrycie części polskich kosztów kwalifikowalnych związanych z produkcją audiowizualną albo świadczeniem usługi na rzecz produkcji audiowizualnej (art. 2 pkt 9 ustawy o produkcji audiowizualnej)
- Zarządzenie w sprawie nadzoru i kontroli** zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Dz. Urz. MKiDN poz. 43.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie wykorzystywano środki publiczne na finansowanie kinematografii?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy system wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii funkcjonował prawidłowo?
2. Czy środki publiczne na działalność i przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii były wydatkowane prawidłowo i rzetelnie?
3. Czy kontrola realizacji przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii, w tym wydatkowania środków publicznych, była prawidłowa i rzetelna?
4. Czy nadzór nad działalnością w dziedzinie kinematografii, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych, był prawidłowy i rzetelny?

## Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Polski Instytut Sztuki Filmowej

Trzech beneficjentów środków publicznych

## Okres objęty kontrolą

2018–2023 (do dnia 28 lipca 2023 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem

Podstawowym źródłem finansowania kinematografii w Polsce są środki publiczne, pozostające w dyspozycji Dyrektora Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej, określone w ustawie o kinematografii oraz ustawie o produkcji audiowizualnej.

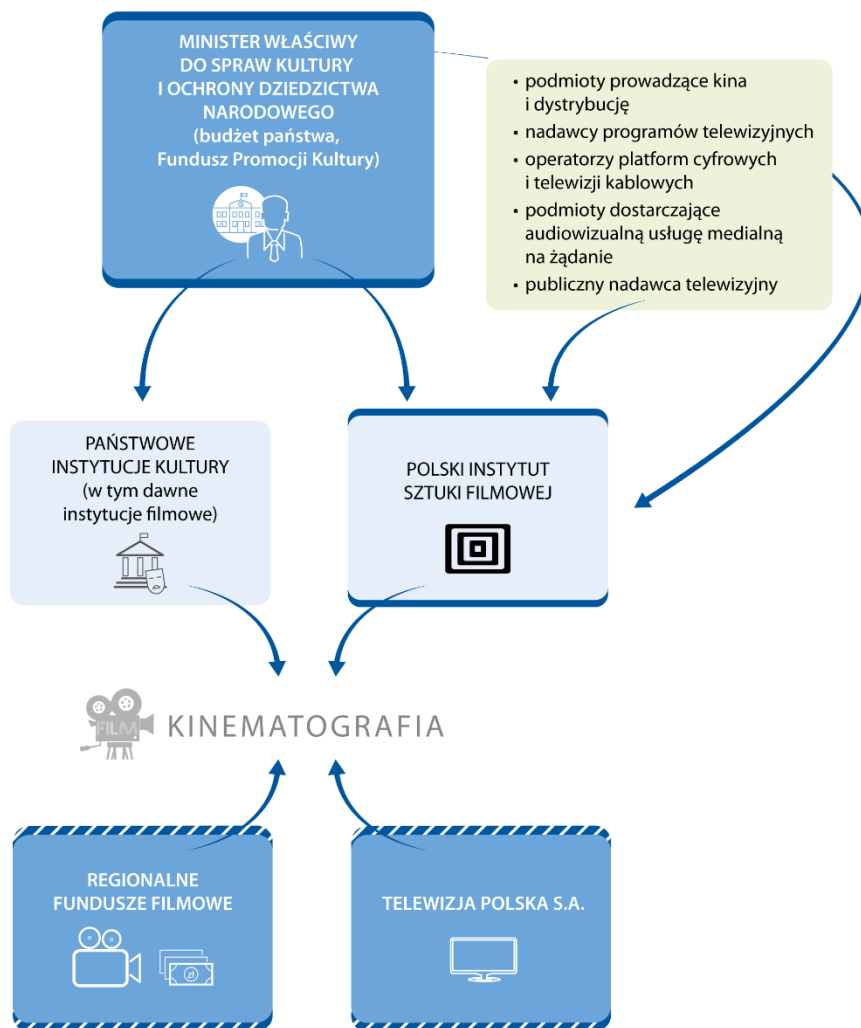
Corocznie na zadania określone w ustawie o kinematografii PISF przeznacza środki w wysokości ok. 200 mln zł. Źródłem finansowania tych zadań są w szczególności przychody PISF z tytułu wpłat m.in. przez podmioty prowadzące kino oraz dystrybucję, a także nadawców programów telewizyjnych oraz operatorów telewizji kablowej (art. 19 ust. 1–5, 6a i 7 ustawy o kinematografii), a także wpływy z kar nałożonych na podstawie art. 19b ust. 1 ww. ustawy.

Natomiast na wspieranie produkcji audiowizualnej ustalono w art. 33 ust. 1 pkt 1–6 ustawy o produkcji audiowizualnej maksymalne limity wydatków budżetu państwa na lata 2018–2023 w łącznej kwocie 1157,7 mln zł.

Zadania w dziedzinie kinematografii są finansowane również bezpośrednio przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego ze środków pozostających w jego gestii. Minister udziela państwowym instytucjom kultury (w tym dawnym instytucjom filmowym) oraz PISF dotacji podmiotowych oraz dotacji celowych na wydatki bieżące i majątkowe.

## Infografika nr 1

Podmioty finansujące kinematografię ze środków publicznych



Źródło: opracowanie własne NIK.

Uzasadnieniem dla podjęcia niniejszej kontroli były – oprócz znacznych środków publicznych przeznaczanych na finansowanie kinematografii – wyniki analizy przedkontrolnej, z uwzględnieniem wyników przeprowadzonej w 2014 r. kontroli pt. „Finansowanie kinematografii przez Polski Instytut Sztuki Filmowej” (nr P/14/026). Kontrolą tą, przeprowadzoną m.in. w PISF i Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, objęto dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu kinematografii na zasadach określonych w ustawie o kinematografii oraz aktach wykonawczych.

W wyniku tej kontroli w działalności PISF stwierdzono nieprawidłowości dotyczące: niewyegzekwowania zwrotu w terminie określonym w umowach udzielonych pożyczek na kwotę 4000 tys. zł, długotrwałego procesu wprowadzania zmian do umów z beneficjentami o udzielenie dofinansowania, przez co przekraczane były terminy zakończenia prac końcowych przy produkcji filmów określone w umowach, a także wprowadzenia przez Instytut do umów o udzielenie dotacji na dofinansowanie przedsięwzięcia terminu przeprowadzenia kontroli niezgodnego z rozporządzeniem w sprawie kontroli, co było konsekwencją niezachowania przez Ministra spójności aktów wykonawczych do ustawy o kinematografii w zakresie terminów dokonywania przez PISF kontroli dofinansowywanych przedsięwzięć. Ponadto ustalono, że instytucjonalna kontrola PISF nad realizacją przez beneficjentów przedsięwzięć miała jednak ograniczony zakres ze względu na możliwości organizacyjne. Natomiast stwierdzone nieprawidłowości w działaniach Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dotyczyły udzielenia przez Ministra PISF dotacji celowej w kwocie 340 tys. zł z naruszeniem zasad jej udzielania oraz nieokreślenia przez Ministra w statucie PISF jego organizacji wewnętrznej, pomimo dyspozycji zawartej w art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o kinematografii.

Przestrzeganie zasad, warunków oraz trybu przyznawania i rozliczania wsparcia finansowego, określonych w ustawie o produkcji audiowizualnej oraz rozporządzeniu w sprawie kosztów kwalifikowalnych, nie było dotychczas przedmiotem kontroli NIK.

W ramach niniejszej kontroli zbadano wykorzystanie środków publicznych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz przez PISF.

Ponadto wystąpiono do operatorów 12 Regionalnych Funduszy Filmowych o informacje dotyczące wysokości środków przeznaczanych na kinematografię w latach 2018–2023 (I półrocze)<sup>13</sup>.

Informacje te wskazują na znaczne zróżnicowanie rocznych budżetów poszczególnych RFF, w tym przeznaczanych na dofinansowanie produkcji filmów. Najwyższym rocznym budżetem dysponował Mazowiecki i Warszawski Fundusz Filmowy (średniorocznie blisko 1900 tys. zł), a najniższym – RFF Poznań (średniorocznie ok. 100 tys. zł). Łącznie w latach 2018–2022 na przygotowanie, produkcję i postprodukcję blisko 300 filmów (fabularnych, dokumentalnych i animowanych) RFF przeznaczyły ok. 42 mln zł.

---

<sup>13</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. W I półroczu 2023 r. RFF (w większości przypadków) nie ponosiły wydatków, w związku z czym dane dotyczące planowanego budżetu nie zostały wykorzystane.



## 2. OCENA OGÓLNA

Środki publiczne  
 - biorąc pod uwagę cel  
 ich przeznaczenia  
 - wykorzystywane były  
 na ogół prawidłowo  
 i rzetelnie

**W latach 2018–2023 (do 30 czerwca) środki publiczne w dziedzinie kinematografii, biorąc pod uwagę cel na jaki były przeznaczane, wykorzystywane były na ogół prawidłowo i rzetelnie. Niemniej jednak Polski Instytut Sztuki Filmowej nie dokonywał zwrotu nadmiernie pobranych dotacji, jak również – w wyniku długotrwałego procedowania decyzji przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – wystąpiła konieczność naliczenia dodatkowych odsetek i dokonania z tego tytułu zapłaty ze środków publicznych na rzecz prywatnego nadawcy.**

Minister w latach 2018–2023 (do 30 czerwca) finansował podmiotowo działalność sześciu instytucji (w tym Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej), którym udzielał również dotacji celowych na wydatki majątkowe, przeznaczając na te cele łącznie 254 690,5 tys. zł. Na przedsięwzięcia oraz zadania w dziedzinie kinematografii Minister udzielił z budżetu państwa dotacji celowych na wydatki bieżące w łącznej kwocie 583 410,8 tys. zł, w tym 458 828,1 tys. zł dla PISF na wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy o produkcji audiowizualnej. Ponadto w latach 2018–2023 (do 30 czerwca) Instytut przeznaczył 1 312 497 tys. zł na dofinansowanie przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii na zasadach określonych w ustawie o kinematografii.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizowanie przez Ministra zadań określonych w ustawie o kinematografii. Minister, zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy, powoływał ekspertów opiniujących wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć oraz wydawał i zmieniał akty wykonawcze, wykonując upoważnienia określone w ustawie o kinematografii. System wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii był zgodny z przepisami tej ustawy oraz rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć.

Jednakże w odniesieniu do realizacji zadań, wynikających z ustawy o produkcji audiowizualnej, stwierdzono, że dokonana przez Ministra zmiana rozporządzenia w sprawie kosztów kwalifikowalnych<sup>14</sup> – wprowadzająca nowy zakres punktacji oraz nowe kryteria z nieostrymi określeniami – spowodowała, iż test kwalifikacyjny nie spełniał funkcji określonej w art. 16 ust. 4 pkt 1 tej ustawy. Test kwalifikacyjny ma służyć bowiem m.in. do oceny, czy dany utwór audiowizualny wykorzystuje polski lub europejski dorobek kulturowy, a nie – w jakim stopniu (znacznym, istotnym) ten warunek spełnia, przy czym odpowiednia liczba punktów uzyskanych w teście kwalifikacyjnym jest warunkiem przyznania wsparcia finansowego<sup>15</sup>.

NIK zwróciła także uwagę na niedostateczne, w stosunku do potrzeb<sup>16</sup>, środki finansowe przekazywane przez Ministra na produkcję audiowizualną. Środki te w latach 2020–2023 stanowiły niespełna 50 % kwot maksymalnego limitu wydatków, określonych w art. 33 ust. 1 pkt 3–6 ustawy o produkcji audiowizualnej<sup>17</sup>.

Ponadto ustalono, że Minister długotrwale (przez pięć miesięcy) procedował decyzję z dnia 23 maja 2019 r. w sprawie interpretacji art. 19 ust. 6 ustawy o kinematografii. W związku z tym wystąpiła konieczność naliczenia

<sup>14</sup> Od 1 stycznia 2022 r.

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej, wsparcie finansowe może być przyznane, jeżeli wniosek uzyska w teście kwalifikacyjnym co najmniej 51 % punktów możliwych do uzyskania.

<sup>16</sup> Przykładowo, według złożonej do Ministra przez PISF informacji o wykorzystaniu dotacji celowej, od 1 stycznia do 30 września 2022 r. PISF rozpatrzył pozytywnie 27 wniosków na łączną kwotę 95 384 tys. zł; „w kolejce” na rozpatrzenie – z uwagi na brak wystarczających środków – oczekiwało 21 wniosków na kwotę 84 313,7 tys. zł.

<sup>17</sup> Maksymalne limity wydatków wynosiły w: 2020 r. – 216 006 tys. zł, 2021 r. – 221 406 tys. zł, 2022 r. – 226 940 tys. zł, 2023 r. – 232 614 tys. zł.

dotatkowych odsetek od kwoty stwierdzonej nadpłaty i dokonania z tego tytułu zapłaty ze środków publicznych w kwocie 268,2 tys. zł. Dyrektor PISF dopiero w dniu 12 sierpnia 2019 r. wydał decyzję w sprawie stwierdzenia nadpłaty, będącą następstwem decyzji Ministra z dnia 23 maja 2019 r., i dodatkowo wydatkował 102,1 tys. zł z tytułu odsetek od zwróconej nadpłaty oraz nieuregulowania całości należności w jednym terminie.

Minister sprawował nadzór nad instytucjami, prowadzącymi działalność oraz realizującymi przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii, w trybie i na zasadach określonych w zarządzeniu w sprawie nadzoru i kontroli, a także prowadził kontrole w ww. podmiotach zgodnie z przepisami ustawy o kontroli w administracji rządowej. Jednakże stosowane mechanizmy kontroli rozliczenia środków dotacji celowej udzielonej PISF na wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy o produkcji audiowizualnej nie pozwoliły na zidentyfikowanie nieprawidłowości, które ujawniła w tym zakresie kontrola NIK.

PISF dofinansowywał przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii – na podstawie wniosków i umów – w ramach corocznie ogłaszanych Programów operacyjnych, a także w formie wsparcia finansowego w rozumieniu ustawy o produkcji audiowizualnej. Dofinansowane i/lub wspierane finansowo przez PISF filmy były wyświetlane w kinach, odnotowując wysoką frekwencję, a także były prezentowane, nagradzane i wyróżniane na konkursach i festiwalach, w tym akredytowanych przez Międzynarodową Federację Stowarzyszeń Producentów Filmowych<sup>18</sup>.

Jednakże w trakcie kontroli stwierdzono, że PISF nie dokonał zwrotu do budżetu państwa części dotacji w kwocie 7078,1 tys. zł<sup>19</sup>, która została pobrana w nadmiernej wysokości – w związku z rozwiązaniem umów o wsparcie finansowe z przedsiębiorcami, przeznaczając powyższe środki na inne projekty w ramach wsparcia produkcji audiowizualnej. PISF nierzetelnie informował też Ministra o wykorzystaniu w 2020 r. i 2022 r. środków dotacji celowej przeznaczonej na wsparcie finansowe, a także nie dokonał korekty przedstawionych Ministrowi rozliczeń. Łączna kwota udzielonych dotacji w tym okresie wyniosła 193 021 tys. zł.

Ponadto ustalono, że w 73 przypadkach na 115 skontrolowanych Instytut nie dotrzymał terminu, określonego w art. 26 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej, na weryfikację raportów złożonych przez przedsiębiorców po zakończeniu prac objętych wsparciem finansowym.

PISF prowadził kontrole podmiotów, którym udzielił dofinansowań, w trybie określonym w rozporządzeniu w sprawie kontroli, wydanym na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o kinematografii. W odniesieniu do 93 % objętych kontrolą beneficjentów Instytut przeprowadzał czynności jedynie na podstawie przekazanych raportów, zaś kontrolą w siedzibach beneficjentów obejmowano corocznie niespełna 7 % beneficjentów. PISF nie sporządzał pisemnych wystąpień do podmiotów kontrolowanych zawierających opis ustalonego stanu faktycznego i jego ocenę, wymaganych przepisem § 7a ust. 7 ww. rozporządzenia. Instytut nie podjął też działań w stosunku do trzech podmiotów kontrolowanych, mimo że podmioty te – wbrew obowiązkowi wynikającemu z § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia – nie złożyły wyjaśnień odnośnie do wniosków i zaleceń pokontrolnych, sformułowanych w wystąpieniach. Ponadto PISF w ograniczonym zakresie korzystał z uprawnienia do prowadzenia kontroli przedsiębiorców, którym przyznano wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy o produkcji audiowizualnej, podejmując takie działania tylko raz w latach 2019–2023 (do 30 czerwca).

<sup>18</sup> Dalej: FIAPF (fran. *Fédération Internationale des Associations de Producteurs de Films*).

<sup>19</sup> W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne (pismo z dnia 21 grudnia 2023 r., znak: BD.0910.2.2023) Dyrektor PISF poinformował o realizacji wniosku pokontrolnego nr 1 poprzez dokonanie korekty rozliczeń dotacji celowej przeznaczonej na wsparcie finansowe za 2020 r. i 2022 r., a także o przekazaniu do budżetu państwa części dotacji w łącznej kwocie 7078,1 tys. zł, która została pobrana w tych latach w nadmiernej wysokości, w związku z rozwiązaniem umów o wsparcie finansowe z przedsiębiorcami.

Objęci kontrolą beneficjenci realizowali obowiązki wynikające z zawartych z Instytutem 11 umów na łączną kwotę 28 585,5 tys. zł. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: nieprowadzeniu odrębnej dokumentacji finansowo-księgowej dla celów rozliczenia wydatkowania dotacji udzielonej przez PISF; nieprawidłowym dokumentowaniu wydatkowania środków publicznych; złożeniu raportów końcowych po terminie wynikającym z zawartych umów lub zawierających błędy/braki.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

<p><b>Tryb naboru i wyboru wniosków o dofinansowanie</b></p>	<p>Zasady wspierania twórczości filmowej i innej działalności w dziedzinie kinematografii określa ustawa o kinematografii oraz – wydane na podstawie art. 23 ust. 6 tej ustawy – rozporządzenie w sprawie dofinansowania przedsięwzięć.</p> <p>Uszczegółowienie kryteriów dofinansowywania przedsięwzięć, określonych w art. 22 ust. 3 ustawy o kinematografii oraz w § 4 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć, zawierały corocznie ogłaszane przez Dyrektora PISF Programy operacyjne. Określały one m.in. nazwę i liczbę programów oraz nazwę i liczbę priorytetów poszczególnych programów; alokację środków na poszczególne programy i priorytety; tryb naboru i wyboru wniosków. [str. 19–21]</p>
<p><b>Prawidłowe powoływanie przez Ministra ekspertów</b></p>	<p>Minister – na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o kinematografii – prawidłowo powoływał ekspertów, o których mowa w art. 23 ust. 3 ww. ustawy, opiniujących wnioski o dofinansowanie przedsięwzięcia.</p> <p>Powoływanie ekspertów następowało na okres danego roku. Przyjęte rozwiązania zapewniały powoływanie ekspertów zarówno spośród przedstawicieli środowisk filmowych, jak i środowisk opiniotwórczych. [str. 21]</p>
<p><b>Prawidłowe składanie i rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie</b></p>	<p>Wnioski o dofinansowanie, złożone przez objętych kontrolą beneficjentów, spełniały wymagania określone w § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć.</p> <p>Dyrektor PISF, zgodnie z § 11 ust. 2 ww. rozporządzenia, rozpatrzył wnioski w terminie 90 dni od daty złożenia kompletnego wniosku. Wnioski były opiniowane przez ekspertów, o czym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć. [str. 22]</p>
<p><b>Nierzetelna zmiana rozporządzenia w sprawie kosztów kwalifikowalnych</b></p>	<p>Zasady, warunki oraz tryb przyznawania i rozliczania wsparcia finansowego określa ustawa o produkcji audiowizualnej oraz – wydane na podstawie art. 31 tej ustawy – rozporządzenie w sprawie kosztów kwalifikowalnych.</p> <p>Minister dokonał z dniem 1 stycznia 2022 r. nierzetelnej zmiany rozporządzenia w sprawie wydatków kwalifikowalnych w zakresie testu kwalifikacyjnego, stanowiącego załącznik nr 4 do tego rozporządzenia. Minister wprowadził nowy zakres punktacji (od 1 do 10 pkt, zamiast dotychczasowej jednolitej liczby punktów – 2 pkt) oraz nowe kryteria, w których opisie użyto nieostrych określeń<sup>20</sup>.</p> <p>Wprowadzone zmiany spowodowały, że test kwalifikacyjny nie spełnia funkcji określonej w art. 16 ust. 4 pkt 1 ustawy o produkcji audiowizualnej. Test kwalifikacyjny ma służyć bowiem do oceny, czy dany utwór audiowizualny wykorzystuje polski lub europejski dorobek kulturowy, a nie – w jakim stopniu (znacznym, istotnym) ten warunek spełnia.</p> <p>Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej, wsparcie finansowe może być przyznane, jeżeli wniosek uzyska w teście kwalifikacyjnym co najmniej 51 % punktów możliwych do uzyskania. Po wprowadzonych zmianach liczba przyznanych punktów, a w konsekwencji – przyznania wsparcia finansowego, będzie zależeć od subiektywnej oceny sprawdzających spełnianie warunków przyznania wsparcia finansowego określonych w teście kwalifikacyjnym. [str. 23–24]</p>

<sup>20</sup> W kryterium 1: „w znacznym stopniu”, „istotne miejsce”; w kryterium 2: „istotne walory”, „ważne dla kształtowania”; w kryterium 3: „istotnie przyczyniają się”; w kryterium 4: „w znacznym stopniu”, „istotne treści”; w kryterium 5: „istotny sposób”; w kryterium 7: „w znacznym zakresie”, „w istotnej części”.

<p><b>Prawidłowe składanie i rozpatrywanie wniosków o wydanie certyfikatu</b></p>	<p>Objęte kontrolą wnioski o wydanie certyfikatu potwierdzającego spełnianie kryteriów testu kwalifikacyjnego spełniały wymagania określone w art. 16 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej i były rozpatrywane przez PISF w terminie nie dłuższym niż 28 dni kalendarzowych od dnia ich złożenia, zgodnie z art. 16 ust. 5 ww. ustawy.</p> <p>Certyfikaty zostały wydane po spełnieniu warunku uzyskania przez utwór audiowizualny w teście kwalifikacyjnym co najmniej 51 % punktów możliwych do uzyskania, o czym mowa w art. 17 ust. 3 ustawy o produkcji audiowizualnej, i zawierały elementy określone w art. 17 ust. 2 pkt 1–3 ww. ustawy. [str. 24]</p>
<p><b>Konieczność korygowania pierwotnych wniosków o przyznanie wsparcia finansowego</b></p>	<p>Wnioski o przyznanie wsparcia finansowego, złożone po raz pierwszy przez objętych kontrolą beneficjentów, wymagały korekty. PISF, zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej, w przypadku błędów/braków formalnych we wniosku o przyznanie wsparcia finansowego zwracał wnioski i informował pisemnie wnioskodawców o możliwości ponownego złożenia wniosku.</p> <p>Po korektach wnioski o przyznanie wsparcia finansowego spełniały wymagania określone w art. 18 ust. 3 i ust. 4 ustawy o produkcji audiowizualnej i zostały złożone w momencie, gdy wnioskodawca miał udokumentowane finansowanie na co najmniej 75 % kosztów, które mają zostać objęte wsparciem finansowym, o czym mowa w art. 19 ust. 1 i 2 ww. ustawy. [str. 25–26]</p>
<p><b>Prawidłowe rozpatrywanie wniosków o przyznanie wsparcia finansowego</b></p>	<p>Instytut rozpatrzył wnioski i poinformował pisemnie wnioskodawców o rozstrzygnięciu w terminie 28 dni kalendarzowych od dnia złożenia ich poprawionych wersji, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o produkcji audiowizualnej.</p> <p>Rozpatrzenie wniosków nastąpiło po sprawdzeniu spełniania warunków przyznania wsparcia finansowego, w tym określonych w teście kwalifikacyjnym (wnioski uzyskały w teście kwalifikacyjnym co najmniej 51 % punktów możliwych do uzyskania), o czym mowa w art. 21 ust. 1 i 2 ww. ustawy. [str. 26]</p>
<p><b>Prowadzenie przez PISF prawidłowych, co do zasady, rejestrów</b></p>	<p>PISF – na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o produkcji audiowizualnej – prowadził, co do zasady, prawidłowy rejestr, w którym były gromadzone m.in. dane dotyczące wydanych certyfikatów potwierdzających spełnianie kryteriów testu kwalifikacyjnego oraz złożonych wniosków o wsparcie finansowe. Dane do rejestru były wprowadzane w terminach określonych w art. 6 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o produkcji audiowizualnej.</p> <p>W trakcie kontroli zostały usunięte z rejestru wsparcia finansowego niezgodne ze stanem faktycznym informacje w zakresie złożonych wniosków. [str. 28]</p>
<p><b>Niedostateczne, w stosunku do potrzeb, środki na wsparcie finansowe</b></p>	<p>W latach 2020–2023 Minister corocznie planował na dotacje celowe na wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy o produkcji audiowizualnej po 108 000 tys. zł, co stanowiło w kolejnych latach poniżej 50 % maksymalnego limitu wydatków określonego w art. 33 ust. 1 pkt 3–6 ustawy o produkcji audiowizualnej.</p> <p>Minister był informowany o rosnącym zainteresowaniu przedsiębiorców tą formą wsparcia przez PISF – zarówno w okresowych informacjach o wykorzystaniu dotacji celowej<sup>21</sup>, jak i we wnioskach o jej zwiększenie, które jednakże były rozpatrywane przez Ministra odmownie<sup>22</sup>. [str. 26–28]</p>

<sup>21</sup> Przykładowo: w informacjach o wykorzystaniu dotacji celowej za 2021 r. i 2022 r. PISF poinformował Ministra o oczekiwaniu „w kolejce” na rozpatrzenie – z uwagi na brak wystarczających środków – odpowiednio: 21 i 20 wniosków o wsparcie finansowe.

<sup>22</sup> Przykładowo: w dniu 20 lipca 2022 r. Instytut wystąpił do Ministra o zwiększenie dotacji celowej na 2022 r. i 20 września 2022 r. otrzymał odpowiedź odmowną.

**Przeznaczenie  
środków publicznych**

W latach 2018–2023 (do 30 czerwca) Minister finansował podmiotowo działalność sześciu instytucji<sup>23</sup>, którym udzielał również dotacji celowych na wydatki majątkowe, przeznaczając na te cele 254 690,5 tys. zł<sup>24</sup>. Ponadto Minister udzielił z budżetu państwa dotacji celowych na wydatki bieżące w łącznej kwocie 583 410,8 tys. zł<sup>25</sup> na przedsięwzięcia oraz zadania w dziedzinie kinematografii, w tym również realizowane przez inne niż PISF oraz instytucje kinematografii państwowe instytucje kultury.

PISF na dofinansowanie przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii dysponował budżetem w wysokości od 172 900 tys. zł w 2018 r. do 249 627 tys. zł w 2022 r. Głównym źródłem przychodów, przeznaczanych na dofinansowanie przedsięwzięć, były wpłaty, o których mowa w art. 19 ust. 1–5, 6a i 7 ustawy o kinematografii. Koszty dofinansowania przedsięwzięć wyniosły w latach 2018–2023 (I półrocze) 1 312 497 tys. zł. Na udzielenie wsparcia finansowego Instytut dysponował budżetem, którego głównym źródłem była dotacja celowa Ministra, w wysokości od 36 572 tys. zł w 2019 r. do 114 488 tys. zł w 2022 r. W latach 2019–2023 (I półrocze) PISF wydatkował na wsparcie finansowe 383 937 tys. zł.

Objęci kontrolą beneficjenci – na podstawie umów zawartych z PISF na przygotowanie, produkcję i promocję trzech filmów<sup>26</sup> – uzyskali i wydatkowali środki publiczne w łącznej kwocie 28 535,5 tys. zł, w tym w formie dofinansowania – 17 079,4 tys. zł oraz wsparcia finansowego – 11 456,1 tys. zł. [str. 28–32; 33; 34; 35–36; 40]

**Długotrwałe  
procedowanie decyzji  
oraz jego  
konsekwencje  
finansowe**

Minister (jako organ drugiej instancji) po pięciu miesiącach wydał decyzję<sup>27</sup>, uchylającą decyzję nr 89 Dyrektora PISF z dnia 12 maja 2010 r. w sprawie interpretacji art. 19 ust. 6 ustawy o kinematografii<sup>28</sup> wydanej na wniosek TVN S.A. z siedzibą w Warszawie (TVN S.A.), co było niezgodne z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>29</sup>, który stanowi, że załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić w ciągu miesiąca. W konsekwencji długotrwałego procedowania wspomnianej decyzji Ministra wystąpiła konieczność naliczenia dodatkowych odsetek (od kwoty stwierdzonej nadpłaty w wysokości 9561 tys. zł przez TVN S.A.) i dokonania z tego tytułu dodatkowej zapłaty przez PISF ze środków dotacji podmiotowej w wysokości 268,2 tys. zł.

Dodatkowo Instytut wydatkował 102,1 tys. zł z tytułu odsetek na rzecz TVN S.A. od zwróconej nadpłaty, co było konsekwencją wydania dopiero w dniu 12 sierpnia 2019 r. decyzji w sprawie wniosku Spółki o stwierdzenie nadpłaty oraz nieuregulowania całości należności (nadpłata i odsetki) w jednym terminie. [str. 30–31]

<sup>23</sup> W ramach rozdziału 92102 – Polski Instytut Sztuki Filmowej działalność tego podmiotu oraz w ramach rozdziału 92101 – Instytucje kinematografii działalność: Wytwórni Filmów Dokumentalnych i Fabularnych w Warszawie, Centrum Technologii Audiowizualnych we Wrocławiu, Studia Filmów Rysunkowych w Bielsku-Białej, a w latach 2018–2019 również Studia Filmowego KRONIKA w Warszawie oraz Studia Miniatur Filmowych w Warszawie.

<sup>24</sup> W tym na: dotacje podmiotowe – 230 028,9 tys. zł, dotacje celowe na wydatki majątkowe – 24 661,6 tys. zł.

<sup>25</sup> W tym 458 828,1 tys. zł dla PISF na wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy o produkcji audiowizualnej, z czego Instytut do 30 czerwca 2023 r. wydatkował 383 937 tys. zł.

<sup>26</sup> Tj. trzech filmów objętych szczegółowymi badaniami kontrolnymi pt.: „Chłopi” (producent – Chłopi Sp. z o.o.), „Kos” (producent – Aurum Film Bodzak Hickenbotham Sp.j.), „Silent Twins” (producent – Madants Sp. z o.o.).

<sup>27</sup> Decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 maja 2019 r. wydana w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II GSK 3397/16, oddalającym skargę kasacyjną Ministra od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2016 r., sygn. akt VI SA/Wa 2301/15, w sprawie ze skargi TVN S.A. z siedzibą w Warszawie na decyzję Ministra z dnia 7 lipca 2015 r. nr DWIM/821/15/JB w przedmiocie pisemnej interpretacji przepisów o kinematografii.

<sup>28</sup> Ust. 6 art. 19 obowiązywał do 31 sierpnia 2020 r.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.; dalej: K.p.a.



**Nierzetelne rozliczenie dotacji celowej przez PISF**

Instytut nierzetelnie poinformował Ministra o wykorzystaniu w 2020 r. i 2022 r. środków dotacji celowej przeznaczonej na wsparcie finansowe. W rozliczeniach dotacji Instytut wskazał umowy o wsparcie finansowe z przedsiębiorcami, które zostały rozwiązane przed sporządzeniem tych rozliczeń. Ponadto PISF nie dokonał korekty ww. rozliczeń oraz nie dokonał do dnia zakończenia kontroli zwrotu do budżetu państwa części dotacji w kwocie 7078,1 tys. zł, która została pobrana w nadmiernej wysokości – w związku z rozwiązaniem umów o wsparcie finansowe z przedsiębiorcami.

Środki otrzymane przez PISF na podstawie umów z Ministrem są dotacją, która – zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych – podlega szczególnym zasadom rozliczenia. Środki te – jako niewykorzystane – podlegają zwrotowi do budżetu państwa na podstawie art. 169 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. [str. 37–38]

**Niewykorzystanie w pełni przez PISF środków na wsparcie finansowe**

W latach 2019–2022 PISF otrzymał na podstawie umów zawartych z Ministrem dotacje celowe na wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy o produkcji audiowizualnej w łącznej kwocie 328 441 tys. zł (po zmianach), z czego wykorzystał 322 382 tys. zł.

Niewykorzystanie w pełni środków dotacji wynikało m.in. z wymogów określonych w art. 12 ustawy o produkcji audiowizualnej, który stanowi, że w ramach wsparcia finansowego przewidzianego na dany rok Instytut przyznaje co najmniej 10 % wsparcia na produkcję filmów animowanych i seriali animowanych.

W 2019 r. na ww. cel PISF wyodrębnił środki w wysokości 8000 tys. zł, a w latach 2020–2022 – po 10 800 tys. zł, z czego w poszczególnych latach wydatkowano: 648,3 tys. zł (8,1 %), 9168,1 tys. zł (84,9 %), 10 800 tys. zł (100 %), 1097 tys. zł (1 %). [str. 36–37]

**Prawidłowo formułowane umowy o udzielenie dofinansowania**

Umowy o udzielenie dotacji oraz pożyczki zawierały elementy określone w rozporządzeniu w sprawie dofinansowania przedsięwzięć (odpowiednio w: § 16 ust. 1 i § 20 ust. 1 ww. rozporządzenia), a także dodatkowe elementy przydatne dla zwiększenia efektywności udzielonego dofinansowania, jego rzetelnego wykorzystania oraz rozliczenia (o czym mowa odpowiednio w: § 16 ust. 2 oraz § 20 ust. 2 ww. rozporządzenia).

Dofinansowanie nie przekraczało wartości procentowej i kwotowej budżetu przedsięwzięcia określonej w art. 23 ust. 2 ustawy o kinematografii oraz w § 7 i 8 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć. [str. 33–34]

**Prawidłowa na ogół realizacja umów o udzielenie dofinansowania**

Objęci kontrolą beneficjenci na ogół prawidłowo realizowali obowiązki wynikające z zawartych z PISF umów o udzielenie dofinansowania, przy czym pierwotne założenia tych umów (m.in. w zakresie terminów i kwot) były zmieniane.

Stwierdzono jednak przypadki nieprawidłowej realizacji postanowień umów o udzielenie dofinansowania w zakresie: nieprowadzenia odrębnej dokumentacji finansowo-księgowej dla celów rozliczenia wydatkowania dotacji udzielonej przez PISF; nieprawidłowego dokumentowania i wydatkowania środków publicznych; złożenia raportów końcowych po terminie wynikającym z zawartych umów. [str. 34–35]

**Prawidłowo formułowane umowy o wsparcie finansowe**

Umowy o wsparcie finansowe zostały zawarte w terminie określonym w art. 22 ust. 1 ustawy o produkcji audiowizualnej i zawierały elementy określone w art. 23 ww. ustawy.

Wsparcie finansowe nie przekraczało wartości procentowych i kwotowych określonych w art. 13–14 ww. ustawy oraz w § 2 rozporządzenia w sprawie kosztów kwalifikowalnych. [str. 39–40]

<p><b>Prawidłowa, co do zasady, realizacja umów na wsparcie finansowe</b></p>	<p>Objęci kontrolą beneficjenci prawidłowo, co do zasady, realizowali obowiązki wynikające z zawartych z PISF umów o wsparcie finansowe.</p> <p>Stwierdzono przypadki nieprawidłowej realizacji postanowień umów na etapie składania raportów końcowych, które – na wezwanie PISF – były korygowane.</p>
<p><b>Niedotrzymanie przez PISF terminu na weryfikację raportów</b></p>	<p>Raporty po zakończeniu prac objętych wsparciem finansowym zawierały (po korektach) elementy określone w art. 25 ust. 1 ustawy o produkcji audiowizualnej oraz załączniki, o których mowa w art. 25 ust. 2 tej ustawy. [str. 40–41]</p> <p>Instytut weryfikował złożone raporty oraz każdorazowo zlecał firmie audytorskiej sporządzenie opinii ekonomiczno-finansowej o raporcie.</p>
<p><b>Wybrane efekty wydatkowania środków publicznych na kinematografię</b></p>	<p>PISF nie dotrzymał 90-dniowego terminu, określonego w art. 26 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej, na weryfikację otrzymanych od beneficjentów raportów po zakończeniu prac objętych wsparciem w 73 przypadkach na 115 złożonych raportów (tj. w 63,5 %), przy czym przekroczenie to w skrajnym przypadku wyniosło 162 dni. [str. 41]</p> <p>Dofinansowane i/lub wspierane finansowo przez PISF filmy były wyświetlane w kinach, odnotowując wysoką frekwencję. W latach 2018–2023 (I półrocze) 218 filmów premierowych obejrzało 28,6 mln widzów. W 2020 r. – z powodu sytuacji epidemicznej związanej z COVID-19 – działalność kin była czasowo ograniczona, co przełożyło się na spadek liczby widzów. Od 2021 r. zauważalny jest ponowny wzrost frekwencji, przy czym nie osiągnął on poziomu z lat 2018–2019.</p>
<p><b>Prawidłowa na ogół kontrola przez PISF realizacji przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii</b></p>	<p>Filmy dofinansowane i/lub wspierane finansowo przez PISF były prezentowane, nagradzane i wyróżniane na konkursach i festiwalach, w tym akredytowanych przez FIAPF. W badanym okresie filmy te otrzymały łącznie 763 nagrody na konkursach i pokazach festiwalowych – międzynarodowych i krajowych.</p> <p>Ponadto w okresie objętym kontrolą siedem filmów otrzymało nominacje do nagrody Amerykańskiej Akademii Sztuki i Wiedzy Filmowej (Oscar). [str. 41–43]</p> <p>PISF prowadził kontrolę realizacji przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii, w tym wydatkowania środków publicznych, na ogół zgodnie z trybem określonym w rozporządzeniu w sprawie kontroli. W odniesieniu do 93 % objętych kontrolą beneficjentów przeprowadzano czynności jedynie na podstawie przekazanych raportów, zaś kontrolą w siedzibach beneficjentów obejmowano corocznie niespełna 7 % beneficjentów.</p>
<p><b>Prawidłowy nadzór Ministra nad działalnością w dziedzinie kinematografii</b></p>	<p>Instytut nie w pełni stosował procedurę określoną w § 7a ust. 7 rozporządzenia w sprawie kontroli. Instytut nie sporządzał pisemnych wystąpień do podmiotów kontrolowanych zawierających opis ustalonego stanu faktycznego i jego ocenę; natomiast przekazywał kontrolowanym drogą mailową zalecenia dotyczące usunięcia nieprawidłowości oraz wskazywał termin ich usunięcia. Ponadto PISF nie podjął działań w stosunku do trzech podmiotów kontrolowanych, mimo że podmioty te – wbrew obowiązkowi wynikającemu z § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia – nie złożyły wyjaśnień odnośnie do wniosków i zaleceń pokontrolnych, sformułowanych w wystąpieniach.</p> <p>W ograniczonym zakresie PISF korzystał z uprawnień do prowadzenia kontroli przedsiębiorców, którym przyznano wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy o produkcji audiowizualnej, podejmując takie działania tylko raz w latach 2019–2023 (do 30 czerwca). [str. 44–45]</p> <p>Minister sprawował nadzór nad instytucjami, prowadzącymi działalność oraz realizującymi przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii, w trybie i na zasadach określonych w zarządzeniu w sprawie nadzoru i kontroli, a także realizował zadania z tytułu nadzoru nad PISF określone w ustawie o kinematografii.</p> <p>Minister prowadził kontrole w ww. podmiotach zgodnie z przepisami ustawy o kontroli w administracji rządowej. [str. 46–47]</p>



**Niezidentyfikowanie  
nieprawidłowości  
w rozliczeniach  
dotacji celowej**

Stwierdzono, że stosowane mechanizmy kontroli rozliczenia środków dotacji celowej udzielonej PISF na wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy o produkcji audiowizualnej nie pozwoliły Ministrowi na zidentyfikowanie stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości.

Dotyczyły one wykazania przez Instytut w rozliczeniach dla Ministra środków dotacji celowej na wsparcie finansowe za 2020 r. i 2022 r. dwóch umów, mimo że w dacie złożenia ww. rozliczeń zostały one rozwiązane, a środki z rachunków powierniczych zostały przekazane na rachunek PISF do dnia 31 stycznia następnego roku kalendarzowego, w którym została udzielona dotacja. [str. 47-48]

## 4. WNIOSKI

---

Mając na uwadze wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

**Minister Kultury  
i Dziedzictwa  
Narodowego**

- 1) Dokonanie zmiany testu kwalifikacyjnego, stanowiącego załącznik nr 4 do rozporządzenia w sprawie kosztów kwalifikowalnych, tak aby spełniał on funkcję określoną w art. 16 ust. 4 pkt 1 ustawy o produkcji audiowizualnej poprzez zastosowanie precyzyjnych i mierzalnych kryteriów, pozwalających bezstronnie ocenić, czy dany utwór audiowizualny wykorzystuje polski lub europejski dorobek kulturowy.
- 2) Podjęcie działań w celu zwiększenia środków finansowych na wsparcie finansowe, z zachowaniem maksymalnych limitów określonych w art. 33 ust. 1 ustawy o produkcji audiowizualnej.
- 3) Wypracowanie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości w rozliczeniach dotacji celowej udzielonej PISF na wsparcie finansowe.
- 4) Wzmocnienie nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych przez PISF.

**Dyrektor Polskiego  
Instytutu Sztuki  
Filmowej**

- 1) Zintensyfikowanie działań na rzecz pozyskania środków finansowych na poziomie umożliwiającym sprawne i w szerszym zakresie przyznawanie wsparcia finansowego przedsiębiorcom działającym na rynku produkcji audiowizualnej.
- 2) Podjęcie działań w celu zapewnienia, że w ramach wsparcia finansowego przewidzianego na dany rok co najmniej 10 % wsparcia zostanie przyznane na produkcję filmów animowanych i seriali animowanych, zgodnie z wymogami określonymi w art. 12 ustawy o produkcji audiowizualnej.
- 3) Rzetelne informowanie Ministra o wykorzystaniu środków dotacji celowej przeznaczonej na wsparcie finansowe.
- 4) Weryfikację raportów końcowych po zakończeniu prac objętych wsparciem finansowym w terminie 90 dni od ich otrzymania, zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej.
- 5) Prawidłowe stosowanie procedury określonej w przepisach rozporządzenia w sprawie kontroli w zakresie sporządzania pisemnych wystąpień do podmiotów kontrolowanych zawierających opis ustalonego stanu faktycznego i jego ocenę.
- 6) Korzystanie w szerszym zakresie z uprawnienia do prowadzenia kontroli przedsiębiorców, którym przyznano wsparcie finansowe, w trybie i na zasadach określonych w art. 28–30 ustawy o produkcji audiowizualnej.
- 7) Prowadzenie rzetelnego rejestru wsparcia finansowego poprzez ujmowanie w nim zgodnych ze stanem faktycznym informacji.

**Beneficjenci  
środków  
publicznych**

- 1) Składanie wniosków o wsparcie finansowe zgodnych z przepisami ustawy o produkcji audiowizualnej, pozbawionych błędów i braków formalnych.
- 2) Prawidłową realizację obowiązków wynikających z umów o udzielenie dofinansowania oraz umów o wsparcie finansowe, w tym zwłaszcza w zakresie:
  - prowadzenia odrębnej dokumentacji finansowo-księgowej dla celów rozliczenia wydatkowania dotacji udzielonej przez PISF,
  - prawidłowego dokumentowania i wydatkowania środków publicznych,
  - terminowego składania prawidłowych raportów z wydatkowania środków publicznych.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Funkcjonowanie systemu wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii

**Prawidłowe, co do zasady, funkcjonowanie systemu wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć**

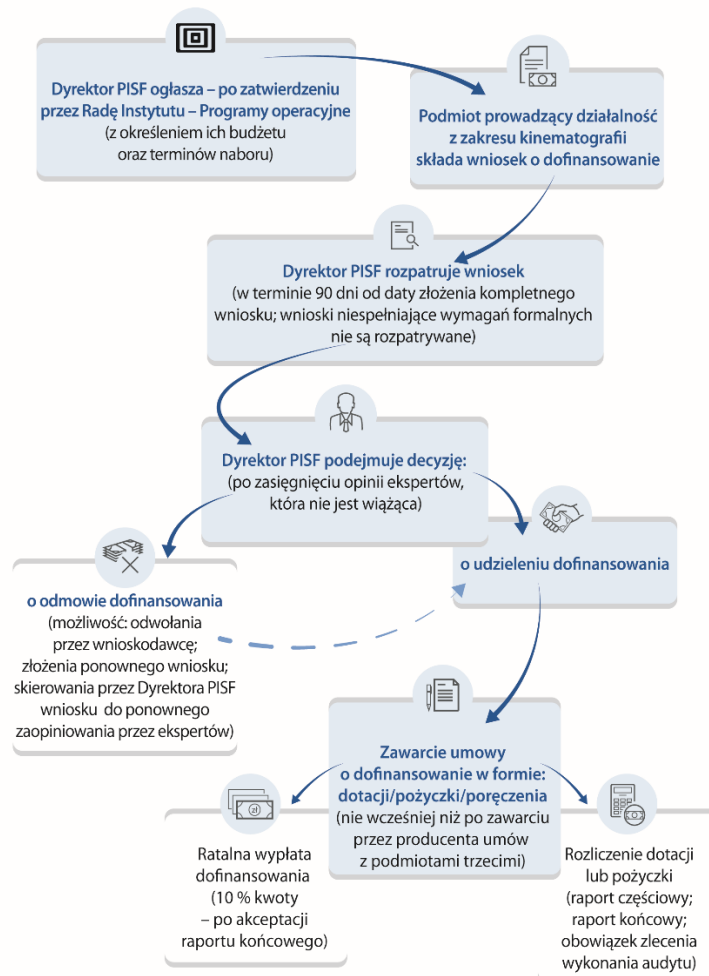
System wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć z zakresu kinematografii był zgodny z przepisami ustawy o kinematografii oraz rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć. Natomiast w odniesieniu do funkcjonowania systemu wsparcia finansowego stwierdzono, że wprowadzona od 1 stycznia 2022 r. nierzetelna zmiana rozporządzenia w sprawie kosztów kwalifikowalnych spowodowała, że test kwalifikacyjny nie spełnia funkcji określonej w art. 16 ust. 4 pkt 1 tej ustawy. Ponadto NIK zwróciła uwagę na niedostateczne – w stosunku do potrzeb – środki finansowe, które w latach 2020–2023 stanowiły niespełna 50 % kwot maksymalnego limitu wydatków, określonych w art. 33 ust. 1 pkt 3–6 ustawy o produkcji audiowizualnej. Objęci kontrolą beneficjenci składali na ogół prawidłowe wnioski o dofinansowanie i przyznanie wsparcia finansowego, które terminowo i rzetelnie były rozpatrywane przez PISF.

#### 5.1.1. Udzielanie dofinansowań

Zasady wspierania twórczości filmowej i innej działalności w dziedzinie kinematografii określa ustawa o kinematografii oraz rozporządzenie w sprawie dofinansowania przedsięwzięć.

Infografika nr 2

Uproszczony schemat udzielania dofinansowania



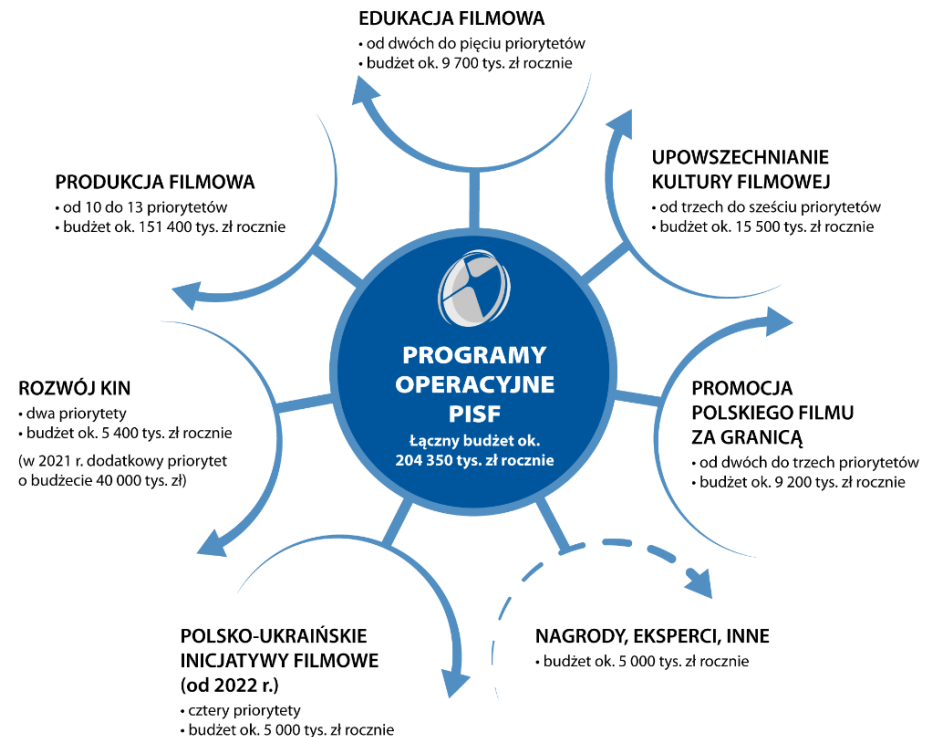
Źródło: opracowanie własne NIK.

### Tryb naboru i wyboru wniosków o dofinansowanie

Uszczegółowienie kryteriów dofinansowywania przedsięwzięć, określonych w art. 22 ust. 3 ustawy o kinematografii oraz w § 4 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć, zawierały corocznie ogłaszane przez Dyrektora PISF Programy operacyjne<sup>30</sup>. Określały one m.in. nazwę i liczbę programów oraz nazwę i liczbę priorytetów poszczególnych programów; alokację środków na poszczególne programy i priorytety; tryb naboru i wyboru wniosków.

#### Infografika nr 3

Programy operacyjne Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej w latach 2018–2023



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W latach 2018–2023 (do 30 czerwca) wpłynęło 8183 wniosków o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia, z czego pozytywnie rozpatrzone 4327 wniosków.

#### Liczba i sposób rozpatrzenia wniosków o dofinansowanie

- w 2018 r. wpłynęły 1544 wnioski, z czego pozytywnie rozpatrzone 926;
- w 2019 r. wpłynęło 1530 wniosków, z czego pozytywnie rozpatrzone 768;
- w 2020 r. wpłynęło 1321 wniosków, z czego pozytywnie rozpatrzone 638;
- w 2021 r. wpłynęło 1609 wniosków, z czego pozytywnie rozpatrzone 842;
- w 2022 r. wpłynęły 1254 wnioski, z czego pozytywnie rozpatrzone 687;
- w 2023 r. (do 30 czerwca) wpłynęło 925 wniosków, z czego pozytywnie rozpatrzone 466

W latach 2018–2023 (do 30 czerwca) Dyrektor PISF zawarł 3472 umowy o dofinansowanie, w tym: 3462 w formie dotacji i 10 w formie pożyczki, w stosunku do których nie były podejmowane decyzje o całkowitym lub częściowym umorzeniu pożyczki na podstawie § 21 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć. W badanym okresie nie zawarto umów w formie poręczenia.

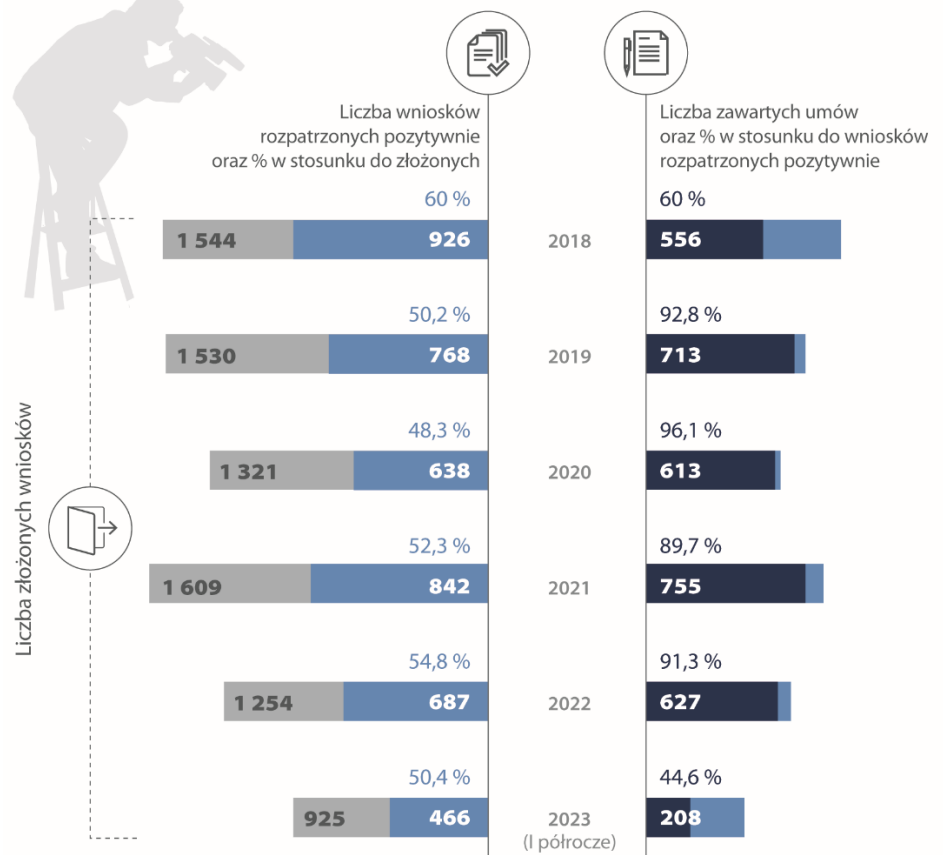
<sup>30</sup> [https://www.pisf.pl/wp-content/uploads/migrated/dokumenty/po\\_2019/Programy\\_Operacyjne\\_PISF\\_2019.pdf](https://www.pisf.pl/wp-content/uploads/migrated/dokumenty/po_2019/Programy_Operacyjne_PISF_2019.pdf),  
<https://pisf.pl/wp-content/uploads/2021/06/PO-PISF-2020-16-czerwca-2021.pdf>;  
<https://pisf.pl/wp-content/uploads/2021/11/PO-PISF-2021.pdf>;  
<https://pisf.pl/wp-content/uploads/2022/04/PO-PISF-2022.pdf>;  
<https://pisf.pl/wp-content/uploads/2023/01/PO-PISF-2023.pdf> [dostęp: 7 września 2023 r.].

**Liczba i forma zawartych umów w poszczególnych latach**

- w 2018 r. – zawarto 555 umów w formie dotacji i jedną w formie pożyczki;
- w 2019 r. – zawarto 713 umów w formie dotacji;
- w 2020 r. – zawarto 613 umów w formie dotacji;
- w 2021 r. – zawarto 746 umów w formie dotacji i dziewięć w formie pożyczki;
- w 2022 r. – zawarto 627 umów w formie dotacji;
- do 30 czerwca 2023 r. – zawarto 208 umów w formie dotacji

Wykres nr 1

Liczba złożonych wniosków, w tym rozpatrzonych pozytywnie, oraz zawartych umów o dofinansowanie w latach 2018–2023 (I półrocze)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Prawidłowe powoływanie przez Ministra ekspertów**

Minister – na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o kinematografii – powoływał ekspertów, o których mowa w art. 23 ust. 3 ww. ustawy, opiniujących wnioski o dofinansowanie przedsięwzięcia, spośród przedstawicieli środowisk filmowych oraz opiniotwórczych na okres 12 miesięcy.

W latach 2018–2023 powołano odpowiednio: 485, 511, 527, 572, 625 i 621 ekspertów.

Listy kandydatów na ww. ekspertów były przedkładane Ministrowi przez Dyrektora PISF, który prowadził w tej sprawie konsultacje środowiskowe<sup>31</sup>. Powoływanie ekspertów następowało na okres danego roku. Przyjęte rozwiązania zapewniały powoływanie ekspertów zarówno spośród przedstawicieli środowisk filmowych, jak i środowisk opiniotwórczych.

<sup>31</sup> Konsultacje prowadzono m.in. ze: Stowarzyszeniem Filmowców Polskich, Krajową Izbą Producentów Audiowizualnych, Stowarzyszeniem Film 1,2, Gildią Reżyserów Polskich, Gildią Reżyserów Dokumentalnych, Stowarzyszeniem Producentów Polskiej Animacji.

**Prawidłowe  
składanie  
i rozpatrywanie  
wniosków  
o dofinansowanie**

Objęte kontrolą wnioski spełniały wymagania określone w § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć<sup>32</sup>.

Dyrektor PISF rozpatrzył wnioski w terminie 90 dni od daty złożenia kompletnego wniosku, zgodnie z § 11 ust. 2 ww. rozporządzenia. Wnioski były opiniowane przez ekspertów, o czym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć.

Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy o kinematografii, Instytut udziela dofinansowania przedsięwzięcia w drodze umowy cywilnoprawnej, którą w imieniu Instytutu zawiera Dyrektor, po zasięgnięciu opinii ekspertów.

W latach 2018–2023 (do 15 maja) Dyrektor PISF udzielił w 88 przypadkach dofinansowania<sup>33</sup>, mimo braku rekomendacji opiniujących ekspertów, oraz nie udzielił w 24 przypadkach dofinansowania, mimo rekomendacji opiniujących ekspertów<sup>34</sup>.

W toku kontroli Dyrektor PISF wyjaśnił, że – ze względu na fakt, iż ocena ekspercka ma charakter doradczy – w procesie decyzyjnym brano pod uwagę posiadane środki oraz spodziewane przychody PISF w okresie realizacji dofinansowywanego przedsięwzięcia.

### 5.1.2. Przyznawanie wsparcia finansowego

Zasady, warunki oraz tryb przyznawania i rozliczania wsparcia finansowego określa ustawa o produkcji audiowizualnej oraz rozporządzenie w sprawie kosztów kwalifikowalnych.

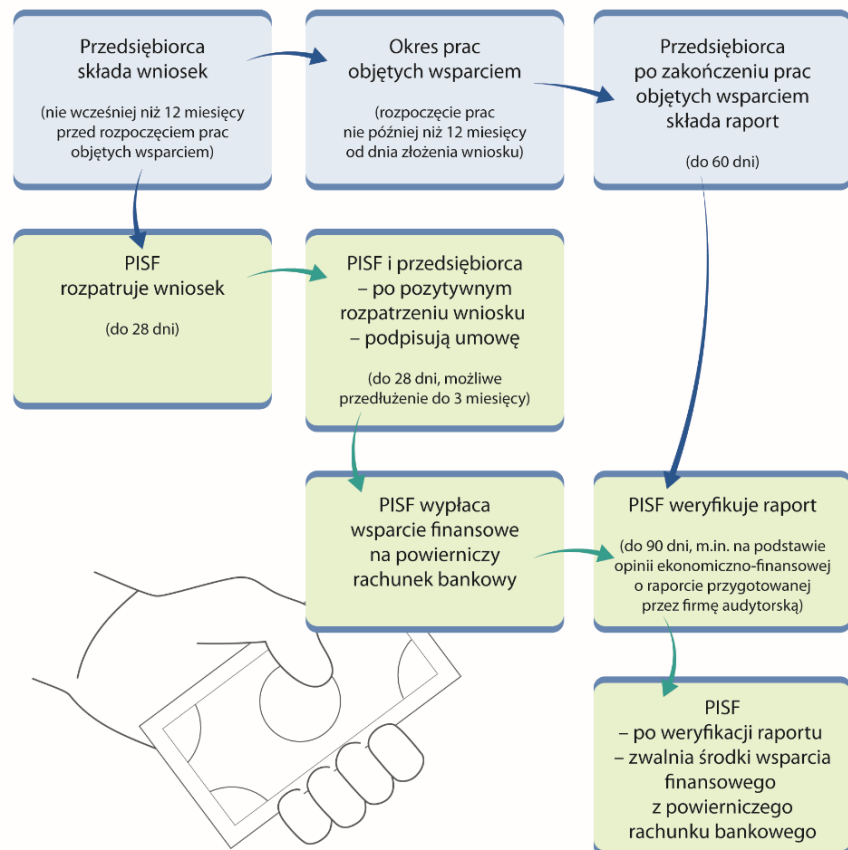
<sup>32</sup> Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć, wniosek o udzielenie dofinansowania, z zastrzeżeniem § 22, powinien zawierać w szczególności: 1) imię i nazwisko lub nazwę wnioskodawcy oraz adres zamieszkania lub adres siedziby; 2) adres korespondencyjny; 3) opis zaplanowanego przedsięwzięcia; 4) określenie wysokości i formy wnioskowanego dofinansowania; 5) budżet przedsięwzięcia, ze wskazaniem źródeł finansowania, w tym wysokości i źródeł własnego wkładu finansowego oraz wysokości i źródeł wkładu finansowego pochodzącego ze środków publicznych; 6) termin realizacji przedsięwzięcia; 7) uzasadnienie przedsięwzięcia pod kątem kryteriów, o których mowa w art. 22 ust. 3 ustawy o kinematografii; 8) oświadczenie o spełnianiu określonych w ustawie oraz rozporządzeniu warunków dla otrzymania dofinansowania; 9) w przypadku przedsięwzięcia z zakresu produkcji filmu – plan dystrybucji i rozpowszechniania filmu; 10) w przypadku przedsięwzięć, o których mowa w § 1 pkt 1 lit. a i b ww. rozporządzenia – umowy, na podstawie których nastąpi finansowanie przedsięwzięcia przez podmioty inne niż Instytut; w przypadku wnioskowania o promesę wnioskodawca może przedstawić odpowiednie listy intencyjne; 11) inne informacje i dokumenty niezbędne dla rozpatrzenia wniosku, w tym określone w programach operacyjnych, o których mowa w statucie Instytutu.

<sup>33</sup> W tym w: 2018 r. – dziewięć dofinansowań na łączną kwotę 4119,9 tys. zł, 2019 r. odpowiednio: 16 i 11 256,9 tys. zł, 2020 r. odpowiednio: 30 i 12 711 tys. zł, 2021 r. odpowiednio: 22 i 17 848,8 tys. zł, 2022 r. odpowiednio: 11 i 10 335,8 tys. zł.

<sup>34</sup> W tym w: 2020 r. w dwóch przypadkach (kwota wnioskowana – 350 tys. zł), 2021 r. w 10 przypadkach (kwota wnioskowana – 7809,9 tys. zł), 2022 r. w sześciu przypadkach (kwota wnioskowana – 6027,4 tys. zł), 2023 r. (do 15 maja) w sześciu przypadkach (kwota wnioskowana – 8279 tys. zł).

## Infografika nr 4

## Uproszczony schemat przyznawania wsparcia finansowego



Źródło: opracowanie własne NIK.

### Nierzetelna zmiana rozporządzenia w sprawie kosztów kwalifikowalnych

Rozporządzenie w sprawie kosztów kwalifikowalnych weszło w życie z dniem 19 lutego 2019 r. i dotychczas było dwukrotnie zmieniane:

- 1) w dniu 23 grudnia 2020 r. – ze względu na sytuację epidemiologiczną i gospodarczą, wydłużono na 2021 r. przyznawanie wsparcia finansowego na produkcję audiowizualną filmu fabularnego o metrażu nie krótszym niż 70 minut, którego wartość polskich kosztów kwalifikowalnych przekracza kwotę 3000 tys. zł w ramach budżetu produkcji audiowizualnej;
- 2) w dniu 22 grudnia 2021 r. – zmiana dotyczyła § 5 oraz załącznika nr 4 do tego rozporządzenia.

Minister, zmieniając z dniem 1 stycznia 2022 r. rozporządzenie w sprawie wydatków kwalifikowalnych, wprowadził nowy zakres punktacji oraz nowe kryteria do testu kwalifikacyjnego<sup>35</sup>, stanowiącego załącznik nr 4 do tego rozporządzenia. W poz. I. „Szczegółowe kryteria związane z wykorzystaniem w utworze audiowizualnym dorobku kulturowego” wprowadzono kryteria, używając w opisie nieostrych określeń<sup>36</sup>, którym przypisano punktację od 1 do 10 pkt,

<sup>35</sup> Test kwalifikacyjny, zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy o produkcji audiowizualnej, zawiera zestaw kryteriów i przypisaną im odpowiednio punktację, które służą do oceny, czy dany utwór audiowizualny: 1) wykorzystuje polski lub europejski dorobek kulturowy; 2) lokalizuje akcję na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 3) jest produkowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 4) zapewnia udział w produkcji audiowizualnej polskich pracowników, współpracowników lub podmiotów świadczących usługi na rzecz produkcji audiowizualnej; 5) zapewnia udział polskiej infrastruktury filmowej. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kosztów kwalifikowalnych, minimalna liczba punktów koniecznych do uzyskania wsparcia finansowego wynosi 51. Niespełnienie kryterium określonego w teście kwalifikacyjnym skutkuje nieprzyznaniem punktów (§ 5 ust. 1a ww. rozporządzenia).

<sup>36</sup> W kryterium 1: „w znacznym stopniu”, „istotne miejsce”; w kryterium 2: „istotne walory”, „ważne dla kształtowania”; w kryterium 3: „istotnie przyczyniają się”; w kryterium 4: „w znacznym stopniu”, „istotne treści”; w kryterium 5: „istotny sposób”; w kryterium 7: „w znacznym zakresie”, „w istotnej części”.



zamiast dotychczasowej jednolitej liczby punktów (2 pkt). Zmiana w punktacji spowodowała, że relacja między punktacją w oparciu o nowe, niejednoznaczne kryteria kulturowe w stosunku do punktacji opartej o kryteria precyzyjne<sup>37</sup> zmieniła się z 14:30 do 70:30.

### Konsekwencje nierzetelnych zmian rozporządzenia w sprawie kosztów kwalifikowalnych

Zmiany rozporządzenia w sprawie kosztów kwalifikowalnych spowodowały, że test kwalifikacyjny nie spełnia funkcji określonej w art. 16 ust. 4 pkt 1 ustawy o produkcji audiowizualnej. Test kwalifikacyjny ma służyć do oceny, czy dany utwór audiowizualny wykorzystuje polski lub europejski dorobek kulturowy, a nie – w jakim stopniu (znacznym, istotnym) ten warunek spełnia. Ocena ta powinna mieć charakter automatyczny, co podkreślano w uzasadnieniu do projektu ustawy o produkcji audiowizualnej, i opierać się o przejrzyste i ściśle zdefiniowane kryteria.

Po tych zmianach liczba przyznanych punktów będzie zależeć od subiektywnej oceny sprawdzających spełnianie warunków przyznania wsparcia finansowego określonych w teście kwalifikacyjnym. W konsekwencji od tak przeprowadzonej oceny będzie zależeć zdobycie bądź niezdobycie minimalnej liczby punktów koniecznych do uzyskania wsparcia finansowego. W skrajnych przypadkach, przyznanie po 1–2 pkt w każdym z siedmiu kryteriów w poz. I testu kwalifikacyjnego, mimo przyznania w pozycjach II–III maksymalnej liczby punktów (odpowiednio: 17 i 13), spowoduje nieuzyskanie minimalnej liczby punktów koniecznych do przyznania wsparcia finansowego (tj. 51), o której mowa w art. 21 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej oraz w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kosztów kwalifikowalnych.

### Prawidłowe składanie i rozpatrywanie wniosków o wydanie certyfikatu

Objęte kontrolą wnioski o wydanie certyfikatu potwierdzającego spełnianie kryteriów testu kwalifikacyjnego spełniały wymagania określone w art. 16 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej<sup>38</sup>.

Instytut rozpatrzył wnioski w terminie nie dłuższym niż 28 dni kalendarzowych od dnia ich złożenia, zgodnie z art. 16 ust. 5 ww. ustawy.

Wydane certyfikaty, zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 1–3 ww. ustawy, zawierały: 1) firmę przedsiębiorcy; 2) opis utworu audiowizualnego, którego dotyczyć ma wsparcie finansowe; 3) datę wydania certyfikatu.

Certyfikaty zostały wydane po spełnieniu warunku uzyskania przez utwór audiowizualny w teście kwalifikacyjnym co najmniej 51 % punktów możliwych do uzyskania, o czym mowa w art. 17 ust. 3 ww. ustawy.

W latach 2019–2023 (do dnia 30 czerwca) do PISF wpłynęły 342 wnioski o przyznanie wsparcia finansowego<sup>39</sup>, w tym w: 2019 r. – 60 wniosków, 2020 r. – 72, 2021 r. – 59, 2022 r. – 98, I półroczu 2023 r. – 53.

<sup>37</sup> W poz. II „Szczegółowe kryteria związane z realizacją utworu audiowizualnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (maksymalna liczba punktów 17) oraz w poz. III „Szczegółowe kryteria związane z udziałem w produkcji audiowizualnej pracowników, współpracowników lub podmiotów wykonujących usługi na rzecz produkcji audiowizualnej” (maksymalna liczba punktów 13).

<sup>38</sup> Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy, wniosek o wydanie certyfikatu zawiera: 1) firmę przedsiębiorcy; 2) siedzibę i adres, numer telefonu, adres e-mail, numer wpisu w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego lub informację o wpisie w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, a także numer identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numer REGON przedsiębiorcy; 3) określenie utworu audiowizualnego stanowiącego przedmiot wniosku, w tym określenie tytułu, języka, podstawy literackiej, planowanego czasu trwania, gatunku i rodzaju utworu audiowizualnego, reżysera, scenarzysty, operatora zdjęć i kompozytora utworu audiowizualnego, wskazanie, czy wsparcie finansowe wiąże się z produkcją audiowizualną, czy z usługą na rzecz produkcji audiowizualnej, oraz określenie, czy utwór audiowizualny jest utworem trudnym, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy; 4) szacunkową wysokość wsparcia finansowego; 5) scenariusz utworu audiowizualnego.

<sup>39</sup> Liczba wniosków obejmuje również wnioski wycofane oraz złożone ponownie.



**Konieczność korygowania pierwotnych wniosków o przyznanie wsparcia finansowego**

Wnioski o przyznanie wsparcia finansowego, złożone po raz pierwszy przez objętych kontrolą beneficjentów, wymagały korekty. PISF, zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej, w przypadku błędów/braków formalnych we wniosku o przyznanie wsparcia finansowego zwracał wniosek i informował pisemnie wnioskodawców o możliwości ponownego złożenia wniosku.

**Konieczność korygowania pierwotnych wniosków o wsparcie finansowe**

Wniosek Spółki **Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp.j.** z dnia 11 stycznia 2022 r. został odrzucony przez Instytut ze względu na braki formalne; PISF zakwestionował m.in. postanowienia umów podpisanych z dwoma koproducentami, które nie stanowiły potwierdzenia finansowania co najmniej 75 % budżetu produkcji utworu audiowizualnego. Kolejny wniosek, złożony w dniu 2 marca 2022 r. i zaktualizowany w dniu 4 kwietnia 2022 r., został rozpatrzony pozytywnie przez Instytut.

Spółka **Chłopi Sp. z o.o.** pierwszy wniosek o przyznanie wsparcia finansowego złożyła w dniu 30 lipca 2020 r. Wniosek został przez PISF odrzucony z powodu błędów formalnych. Drugi wniosek Spółka złożyła w dniu 2 września 2020 r. Wniosek, na wezwanie PISF, został zmodyfikowany w dniu 2 listopada 2020 r., a następnie pozytywnie rozpatrzony przez Instytut.

Spółka **Madants Sp. z o.o.** pierwotny wniosek o przyznanie wsparcia finansowego złożyła w dniu 29 grudnia 2019 r. Pismem z dnia 15 stycznia 2020 r. Instytut zwrócił się do Spółki o dokonanie modyfikacji kosztorysu projektu ze względu na nieprawidłowe oszacowanie kosztów kwalifikowalnych. W dniu 16 stycznia 2020 r. Spółka złożyła poprawiony wniosek, który został pozytywnie rozpatrzony przez PISF.

Wnioski o przyznanie wsparcia finansowego (po korektach) spełniały wymagania określone w art. 18 ust. 3 ustawy o produkcji audiowizualnej<sup>40</sup> i zostały złożone w momencie, gdy wnioskodawca miał udokumentowane finansowanie na co najmniej 75 % kosztów, które mają zostać objęte wsparciem finansowym, o czym mowa w art. 19 ust. 1 i 2 ww. ustawy.

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o produkcji audiowizualnej, wniosek zawiera: 1) firmę wnioskodawcy; 2) siedzibę i adres, numer telefonu, adres e-mail, numer wpisu w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego lub informację o wpisie w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, a także numer identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numer REGON wnioskodawcy; 3) informacje o wielkości obrotów wnioskodawcy w roku podatkowym poprzedzającym złożenie wniosku; 4) informacje potwierdzające spełnienie przez wnioskodawcę warunków przyznania wsparcia finansowego; 5) określenie utworu audiowizualnego stanowiącego przedmiot wniosku, w tym określenie tytułu, języka, podstawy literackiej, planowanego czasu trwania, gatunku i rodzaju utworu audiowizualnego, reżysera, scenarzysty, operatora zdjęć i kompozytora utworu audiowizualnego, wskazanie, czy wsparcie finansowe wiąże się z produkcją audiowizualną, czy z usługą na rzecz produkcji audiowizualnej, oraz określenie, czy utwór audiowizualny jest utworem trudnym, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ww. ustawy; 6) określenie prac objętych wsparciem finansowym; 7) informacje dotyczące utworu audiowizualnego, potwierdzające spełnienie warunków przyznania wsparcia finansowego, w tym określenie liczby punktów uzyskanych w teście kwalifikacyjnym, kwotę planowanych polskich kosztów kwalifikowanych oraz wysokość i procent udziału środków publicznych w finansowaniu produkcji audiowizualnej; 8) określenie terminów rozpoczęcia i zakończenia prac związanych z produkcją audiowizualną objętych wsparciem finansowym wraz z podaniem terminów poszczególnych etapów ich realizacji; 9) wysokość szacowanego wsparcia finansowego, o które występuje wnioskodawca; 10) wysokość całkowitych planowanych kosztów produkcji utworu audiowizualnego, w zakresie prac objętych wnioskiem o wsparcie finansowe oraz w odniesieniu do produkcji audiowizualnej planowaną wysokość całkowitego budżetu produkcji audiowizualnej; 11) określenie lokalizacji prac objętych wsparciem finansowym oraz liczby dni zdjęciowych lub dni produkcji audiowizualnej, lub postprodukcji audiowizualnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i w innych państwach; 12) firmę, siedzibę i adres producentów utworu audiowizualnego lub koproducentów utworu audiowizualnego; 13) imiona, nazwiska, określenie obywatelstw oraz pełnionych funkcji poszczególnych członków ekipy filmowej, potwierdzające spełnienie kryteriów testu kwalifikacyjnego; 14) informacje określone w art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

**Prawidłowe  
rozpatrywanie  
wniosków  
o przyznanie  
wsparcia  
finansowego**

Do wniosków dołączono wymagane – na podstawie art. 18 ust. 4 ustawy o produkcji audiowizualnej<sup>41</sup> – załączniki.

Instytut rozpatrzył wnioski i poinformował pisemnie wnioskodawców o rozstrzygnięciu w terminie 28 dni kalendarzowych od dnia złożenia ich poprawionych wersji, zgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy.

Rozpatrzenie wniosków nastąpiło po sprawdzeniu spełniania warunków przyznania wsparcia finansowego, w tym określonych w teście kwalifikacyjnym (wnioski uzyskały w teście kwalifikacyjnym co najmniej 51 % punktów możliwych do uzyskania), o czym mowa w art. 21 ust. 1 i 2 ww. ustawy.

Nieprzyznanie wsparcia uzasadniane było brakami formalnymi (np. nieprzedstawienie oryginałów zaświadczeń, nieprzedstawienie dokumentacji potwierdzającej finansowanie na co najmniej 75 % kosztów prac czy błędy w załącznikach, w tym kosztorysach – każdy z wnioskodawców został poinformowany o możliwości ponownego złożenia wniosku).

**Niedostateczne,  
w stosunku  
do potrzeb, środki  
na wsparcie  
finansowe**

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o produkcji audiowizualnej, w latach 2019–2027 minimalny limit wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym ustawy wynosi 100 000 tys. zł rocznie, natomiast w latach 2018–2027 maksymalny limit wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym ustawy wynosi w: 2018 r. – 50 000 tys. zł; 2019 r. – 210 738 tys. zł; 2020 r. – 216 006 tys. zł; 2021 r. – 221 406 tys. zł; 2022 r. – 226 940 tys. zł; 2023 r. – 232 614 tys. zł; 2024 r. – 238 430 tys. zł; 2025 r. – 244 390 tys. zł; 2026 r. – 250 500 tys. zł; 2027 r. – 265 762 tys. zł.

**Założenia i cele projektu ustawy o produkcji audiowizualnej**

W uzasadnieniu do projektu ustawy o produkcji audiowizualnej wskazano m.in., że w konsekwencji wprowadzenia nowych regulacji dotyczących sektora audiowizualnego nastąpi poprawa warunków funkcjonowania przemysłu audiowizualnego w Polsce i stworzenie nowoczesnego systemu wsparcia finansowego, które wzmocnią pozycję polskiego sektora audiowizualnego na rynku międzynarodowym, podniosą konkurencyjność polskich firm działających w branży, a w dłuższej perspektywie przyciągną do Polski poważne inwestycje w tym sektorze. W przedmiotowym uzasadnieniu wskazano ponadto, że minimalny roczny budżet PISF przeznaczony na wypłaty wsparcia finansowego powinien być określony na poziomie minimum 200 mln zł (tj. zbliżonym do analogicznych systemów wsparcia przyjętych w innych państwach). Podkreślono również, że wiarygodność Polski jako partnera na rynku międzynarodowym jest zależna od stabilności dostępu do wsparcia finansowego, a doświadczenie innych krajów wskazuje, że niedoszacowanie budżetu i przerwa w finansowaniu projektów w ciągu roku skutkuje istotnymi stratami krajowych przedsiębiorców, utratą bardzo atrakcyjnych projektów i obniżeniem ich konkurencyjności oraz wiarygodności.

<sup>41</sup> Wnioskodawca, zgodnie z art. 18 ust. 4 ustawy o produkcji audiowizualnej, dołącza do wniosku: 1) kopię umowy koprodukcyjnej lub umowy o świadczeniu usług na rzecz produkcji audiowizualnej tłumaczone na język polski przez tłumacza przysięgłego; 2) zaświadczenie z urzędu skarbowego o niezaleganiu w podatkach i innych należnościach, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.), wydane nie wcześniej niż na 30 dni przed złożeniem wniosku; 3) zaświadczenie z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o niezaleganiu w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne nie starsze niż 30 dni; 4) oświadczenie o niewystępowaniu okoliczności, o których mowa w art. 10 ustawy o produkcji audiowizualnej; 5) informację dotyczącą doświadczenia pracowników lub współpracowników wnioskodawcy zaangażowanych w produkcję audiowizualną; 6) harmonogram produkcji audiowizualnej; 7) plan finansowania produkcji audiowizualnej, wraz z kopiami dokumentów potwierdzającymi spełnianie warunków przyznania wsparcia finansowego tłumaczonymi na język polski przez tłumacza przysięgłego, potwierdzającymi przynajmniej 75 % całkowitej wartości finansowania, w szczególności umów i decyzji o dofinansowaniu ze źródeł innych niż wsparcie finansowe; 8) kosztorys produkcji audiowizualnej wraz z planem wydatków związanych z produkcją audiowizualną na terytorium Rzeczypospolitej Polski i terytoriach innych państw; 9) synopsis i scenariusz utworu audiowizualnego; 10) potwierdzenie nabycia praw do scenariusza lub podstawy literackiej utworu audiowizualnego; 11) wypełniony test kwalifikacyjny.

W latach 2020–2023 Minister corocznie planował na dotacje celowe na wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy o produkcji audiowizualnej po 108 000 tys. zł, co stanowiło w kolejnych latach poniżej 50 % maksymalnego limitu wydatków określonego w art. 33 ust. 1 pkt 3–6 ustawy o produkcji audiowizualnej. Minister był informowany przez PISF o rosnącym zainteresowaniu przedsiębiorców tą formą wsparcia działalności.

### **Informowanie Ministra przez PISF o rosnącym zainteresowaniu wsparciem finansowym**

Według złożonych do Ministra przez PISF informacji o wykorzystaniu dotacji celowej:

- w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2021 r. Instytut rozpatrzył pozytywnie 14 wniosków na łączną kwotę 25 926,2 tys. zł, które wpłynęły w 2020 r., do sfinansowania ze środków 2021 r., oraz 13 wniosków na łączną kwotę 41 390 tys. zł; na dzień 30 czerwca 2021 r. – z uwagi na brak wystarczających środków – „w kolejce” na rozpatrzenie oczekiwały trzy wnioski na łączną kwotę 12 466,5 tys. zł;
- do 30 września 2021 r. PISF rozpatrzył pozytywnie 14 wniosków na łączną kwotę 25 926,2 tys. zł, które wpłynęły w 2020 r., do sfinansowania ze środków 2021 r., oraz 24 wnioski na łączną kwotę 76 686,6 tys. zł;
- do 31 grudnia 2021 r. Instytut rozpatrzył pozytywnie 14 wniosków na łączną kwotę 25 926,2 tys. zł, które wpłynęły w 2020 r., do sfinansowania ze środków 2021 r., oraz 23 wnioski na łączną kwotę 75 421,3 tys. zł, które rozpatrzono pozytywnie oraz wypłacono środki w 2021 r., jeden wniosek na kwotę 8160 tys. zł rozpatrzony pozytywnie pozostawał do sfinansowania w 2022 r.; „w kolejce” na rozpatrzenie – z uwagi na brak wystarczających środków – oczekiwało 21 wniosków;
- od 1 stycznia do 30 września 2022 r. PISF rozpatrzył pozytywnie 27 wniosków na łączną kwotę 95 384 tys. zł; „w kolejce” na rozpatrzenie – z uwagi na brak wystarczających środków – oczekiwało 21 wniosków na kwotę 84 313,7 tys. zł;
- do 31 grudnia 2022 r. PISF rozpatrzył pozytywnie 30 wniosków na łączną kwotę 103 127,6 tys. zł; „w kolejce” na rozpatrzenie – z uwagi na niewystarczającą wysokość środków finansowych – pozostawało 20 wniosków.

Według „Rejestru wsparcia finansowego” z dnia 11 lipca 2023 r., w przypadku siedmiu wniosków wskazano, że: „Wniosek znajduje się na liście rezerwowej i zostanie rozpatrzony w przypadku rezygnacji przez innego wnioskodawcę z przyznanego mu wsparcia w danym roku kalendarzowym”, a jako aktualny poziom łącznej wysokości wsparć finansowych przyznanых w 2023 r. podano kwotę 111 009,7 tys. zł<sup>42</sup>.

Pismem z dnia 5 października 2020 r. Dyrektor PISF zwrócił się z prośbą do Ministra o zwiększenie dotacji celowej na wsparcie finansowe na rok 2020 o kwotę 20 000 tys. zł<sup>43</sup> oraz o zwiększenie limitu wydatków budżetu państwa na rok 2021 na ten cel do kwoty 200 000 tys. zł. W dniu 20 lipca 2022 r. Instytut wystąpił o zwiększenie dotacji celowej na 2022 r. i 20 września 2022 r. otrzymał odpowiedź odmowną. Ponadto 30 listopada 2022 r. PISF zawniósł o przesunięcie środków w kwocie 9032,3 tys. zł, przewidzianych na wsparcie animowanych utworów audiowizualnych, na realizację filmów fabularnych i dokumentalnych. W dniu 19 grudnia 2022 r. PISF otrzymał odpowiedź odmowną, którą potwierdzono pismem

<sup>42</sup> [https://pisfpl/wp-content/uploads/2023/07/REJESTR-WSPARCIA-FINANSOWEGO\\_11.07.2023.pdf](https://pisfpl/wp-content/uploads/2023/07/REJESTR-WSPARCIA-FINANSOWEGO_11.07.2023.pdf) [dostęp: 21 lipca 2023 r.].

<sup>43</sup> Prośba nie została podtrzymana, o czym PISF w dniu 27 listopada 2020 r. poinformował Ministerstwo, w odpowiedzi na maila z dnia 26 listopada 2020 r., wskazując, że „pozostały w chwili obecnej czas na wykorzystanie środków, tj. do 31 grudnia 2020 roku, jest niewystarczający na przeprowadzenie procedury zawarcia umowy z beneficjentem, a następnie uruchomienie przez niego rachunku powierniczego”.

**Prawidłowe prowadzenie przez PISF rejestru certyfikatów**

Ministra Finansów. W 2023 r. (do dnia 19 czerwca) Instytut nie występował o zwiększenie dotacji.

Na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o produkcji audiowizualnej, Instytut prowadzi rejestr<sup>44</sup>, w którym są gromadzone dane dotyczące wydanych certyfikatów, o których mowa w art. 17 ust. 2 ww. ustawy.

Pierwsze wpisy do rejestru zostały wprowadzone 21 marca 2019 r. i do dnia 23 maja 2023 r. rejestr był 33-krotnie uzupełniany. Dane do rejestru były wprowadzane w terminie 7 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana danych, o czym mowa w art. 6 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy.

Do dnia 30 czerwca 2023 r. pozytywnie rozpatrzono 35 wniosków (spośród 42) o wydanie certyfikatu potwierdzającego spełnianie kryteriów testu kwalifikacyjnego, w tym: osiem w 2019 r., pięć w 2020 r., 11 w 2021 r., siedem w 2022 r., cztery w 2023 r. (do 30 czerwca).

**Prowadzenie przez PISF prawidłowego, co do zasady, rejestru wsparcia finansowego**

Na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2–4 ustawy o produkcji audiowizualnej, Instytut prowadzi rejestr, w którym są gromadzone dane dotyczące: 1) złożonych wniosków o wsparcie finansowe, w tym: a) firmy oraz siedziby przedsiębiorcy, który złożył wniosek, b) tytułu i rodzaju utworu audiowizualnego, którego dotyczy wniosek, c) terminu i sposobu rozstrzygnięcia wniosku, d) wysokości wsparcia finansowego, o jakie wystąpił przedsiębiorca, e) wysokości przyznanego wsparcia finansowego i terminu jego wypłaty; 2) aktualnego poziomu łącznej wysokości wsparć finansowych przyznanych w danym roku kalendarzowym; 3) wysokości wsparć finansowych przyznanych przez Instytut w latach poprzednich.

Pierwsze wpisy do rejestru zostały wprowadzone 21 marca 2019 r. i do dnia 11 lipca 2023 r. rejestr był 126 razy uzupełniany<sup>45</sup>. Dane były wprowadzane do rejestru w terminie 14 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana danych, o czym mowa w art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o produkcji audiowizualnej.

**Korekta zapisów rejestru wsparcia finansowego**

**Korekta zapisów rejestru wsparcia finansowego w wyniku kontroli NIK**

W trakcie kontroli zostały usunięte z rejestru wsparcia finansowego, wskazane przez NIK, niezgodne ze stanem faktycznym informacje o:

- 1) złożeniu w 2019 r. 59 wniosków o wsparcie finansowe, podczas gdy wpłynęło 60 wniosków, a w 2021 r. o złożeniu 57 wniosków, podczas gdy wpłynęło 59;
- 2) nieprzyznaniu wsparcia finansowego na film „Jedyny gatunek w rodzaju człowieka”, podczas gdy środki na ww. film zostały przelane na rachunek powierniczy w kwocie 792,7 tys. zł w dniu 8 sierpnia 2019 r.;
- 3) przyznaniu wsparcia finansowego na film „Friedrichstadt-Palast” w kwocie 3064,7 tys. zł, podczas gdy środki na ww. film zostały przelane na rachunek powierniczy w kwocie 3122,3 tys. zł w dniu 22 grudnia 2020 r.

## 5.2. Wydatkowanie środków publicznych na działalność i przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii

**Prawidłowe i rzetelne, co do zasady, wydatkowanie środków publicznych**

Środki publiczne na działalność i przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii były wydatkowane przez Ministra oraz PISF, co do zasady, prawidłowo i rzetelnie. Przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii były finansowane na podstawie prawidłowo sformułowanych i realizowanych umów. Stwierdzono jednak, że Instytut nierzetelnie poinformował Ministra o wykorzystaniu w 2020 r. i 2022 r. środków dotacji celowej przeznaczonej na wsparcie finansowe, a także nie dokonał korekty ww. rozliczeń oraz nie dokonał zwrotu do budżetu państwa części dotacji, która została pobrana

<sup>44</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej, rejestr jest jawny i jest udostępniany na stronie podmiotowej Instytutu w Biuletynie Informacji Publicznej.

<sup>45</sup> Patrz: <https://pisf.pl/bip/?page=register> [dostęp: 12 lipca 2023 r.].

w nadmiernej wysokości – w związku z rozwiązaniem umów o wsparcie finansowe z przedsiębiorcami. Ponadto – w wyniku długotrwałego procedowania decyzji w sprawie interpretacji art. 19 ust. 6 ustawy o kinematografii<sup>46</sup> przez Ministra, a następnie decyzji w sprawie stwierdzenia nadpłaty przez Dyrektora PISF – wystąpiła konieczność naliczenia dodatkowych odsetek od kwoty stwierdzonej nadpłaty i dokonania z tego tytułu zapłaty ze środków publicznych. Stwierdzono także, iż w 73 przypadkach na 115 skontrolowanych PISF nie dotrzymał terminu, określonego w art. 26 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej, na weryfikację raportów złożonych przez przedsiębiorców po zakończeniu prac objętych wsparciem finansowym. Dofinansowane i/lub wspierane finansowo przez PISF filmy były wyświetlane w kinach, odnotowując wysoką frekwencję, a także były prezentowane, nagradzane i wyróżniane na konkursach i festiwalach, w tym akredytowanych przez FIAPF.

### 5.2.1. Wydatkowanie środków publicznych na działalność w dziedzinie kinematografii

#### Finansowanie przez Ministra działalności w dziedzinie kinematografii

W latach 2018–2023 (do 30 czerwca) Minister finansował – w formie dotacji podmiotowej – działalność trzech instytucji kinematografii, tj.: Wytwórni Filmów Dokumentalnych i Fabularnych w Warszawie (WFDiF), Centrum Technologii Audiowizualnych we Wrocławiu (CeTA), Studia Filmów Rysunkowych w Bielsku-Białej (SFR), a w latach 2018–2019 również Studia Filmowego KRONIKA w Warszawie (SF KRONIKA) oraz Studia Miniatur Filmowych w Warszawie (SMF).

Wydatki na ten cel wyniosły łącznie 69 932,9 tys. zł, w tym w: 2018 r. – 9667 tys. zł (wykorzystano 100 %)<sup>47</sup>, 2019 r. – 10 369,2 tys. zł (wykorzystano 100 %)<sup>48</sup>, 2020 r. – 16 397,9 tys. zł (wykorzystano 16 327,9 tys. zł)<sup>49</sup>, 2021 r. – 10 372,7 tys. zł (wykorzystano 10 283,4 tys. zł)<sup>50</sup>, 2022 r. – 14 493,1 tys. zł (wykorzystano 14 472,8 tys. zł)<sup>51</sup>, 2023 r. (do 30 czerwca) – 8633 tys. zł<sup>52</sup>.

W okresie objętym kontrolą Minister finansował – w formie dotacji podmiotowej – działalność Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej w łącznej kwocie 160 096 tys. zł, w tym w: 2018 r. – 15 091 tys. zł (wykorzystano 15 020 tys. zł), 2019 r. – 18 521 tys. zł (wykorzystano 17 992 tys. zł), 2020 r. – 62 301 tys. zł (wykorzystano 61 445 tys. zł)<sup>53</sup>, 2021 r. – 22 137,5 tys. zł (wykorzystano 100 %), 2022 r. – 22 555 tys. zł (wykorzystano 100 %), 2023 r. (planowane) – 20 221,8 tys. zł (na dzień 29 czerwca 2023 r. przekazano 13 170 tys. zł).

W 2019 r. – ze środków dotacji podmiotowej – PISF sfinansował m.in. wydatki w łącznej kwocie 11 660,2 tys. zł z tytułu zwrotu nadpłaty na rzecz TVN S.A., ustalonej decyzją Dyrektora PISF z dnia 12 sierpnia 2019 r. (należność główna – 9561 tys. zł oraz odsetki – 2099,2 tys. zł<sup>54</sup>).

Wydanie decyzji Dyrektora PISF z dnia 12 sierpnia 2019 r. było konsekwencją decyzji Ministra z dnia 23 maja 2019 r. uchylającej decyzję Dyrektora PISF z dnia 12 maja 2010 r. w sprawie interpretacji art. 19 ust. 6 ustawy o kinematografii<sup>55</sup> wydanej na wniosek TVN S.A. Z kolei decyzja Ministra z dnia 23 maja 2019 r. została wydana w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego

<sup>46</sup> Ust. 6 art. 19 obowiązywał do 31 sierpnia 2020 r.

<sup>47</sup> W tym: WFDiF – 5153 tys. zł, CeTA – 4044 tys. zł, SF KRONIKA – 200 tys. zł, SMF – 170 tys. zł, SFR – 100 tys. zł,

<sup>48</sup> W tym: WFDiF – 3852,4 tys. zł, CeTA – 6005,4 tys. zł, SFR – 200 tys. zł, SF KRONIKA – 162,4 tys. zł, SMF – 149 tys. zł.

<sup>49</sup> W tym: WFDiF – 9621 tys. zł, CeTA – 6150 tys. zł, SFR – 626 tys. zł (wykorzystanie 556,9 tys. zł).

<sup>50</sup> W tym: WFDiF – 3831 tys. zł, CeTA – 4343,7 tys. zł, SFR – 2198 tys. zł.

<sup>51</sup> W tym: WFDiF – 7561,1 tys. zł, CeTA – 4959 tys. zł, SFR – 1973 tys. zł.

<sup>52</sup> W tym: WFDiF – 3897 tys. zł, CeTA – 2368 tys. zł, SFR – 2368 tys. zł.

<sup>53</sup> W tym: 42 mln zł z rezerwy celowej budżetu państwa.

<sup>54</sup> Odsetki liczone od 23 grudnia 2016 r. do 8 listopada 2019 r.

<sup>55</sup> Ust. 6 art. 19 obowiązywał do 31 sierpnia 2020 r.



**Długotrwałe  
procedowanie decyzji  
oraz jego  
konsekwencje  
finansowe**

(NSA) z dnia 16 października 2018 r.<sup>56</sup>, oddalającym skargę kasacyjną Ministra od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (WSA w Warszawie) z dnia 4 lutego 2016 r. w sprawie ze skargi TVN S.A. z siedzibą w Warszawie na decyzję Ministra z dnia 7 lipca 2015 r. nr DWIM/821/15/JB w przedmiocie pisemnej interpretacji przepisów o kinematografii<sup>57</sup>.

Procedowanie decyzji Ministra z 23 maja 2019 r. i decyzji Dyrektora PISF z 12 sierpnia 2019 r. było długotrwałe i skutkowało naliczeniem oraz zapłatą dodatkowych odsetek w łącznej kwocie 370,3 tys. zł na rzecz TVN S.A. od kwoty stwierdzonej nadpłaty.

Zgodnie z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

**Konsekwencje długotrwałego procedowania decyzji przez Ministra i Dyrektora PISF**

Wydanie decyzji Ministra w postępowaniu odwoławczym, zważywszy na termin określony w art. 35 § 3 K.p.a., powinno nastąpić w ciągu miesiąca od otrzymania 14 grudnia 2018 r. akt sprawy, tj. nie później niż 15 stycznia 2019 r.<sup>58</sup> W konsekwencji długotrwałego procedowania decyzji Ministra wystąpiła konieczność naliczenia przez PISF dodatkowych odsetek od kwoty 9561 tys. zł za okres od 16 stycznia 2019 r. do 23 maja 2019 r. W związku z tym że w przypadku oprocentowania od nadpłaty, zgodnie z art. 78 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>59</sup>, stosuje się odsetki jak dla zaległości podatkowych – należność z tytułu tych dodatkowych odsetek wyniosła 268,2 tys. zł<sup>60</sup>.

Dyrektor PISF wydał decyzję w sprawie wniosku TVN S.A. o stwierdzenie nadpłaty w kwocie 9561 tys. zł w dniu 12 sierpnia 2019 r., tj. po upływie ponad miesiąca od uprawomocnienia się decyzji Ministra z dnia 23 maja 2019 r. Wydatki z tytułu zapłaty naliczonych odsetek od przedmiotowej nadpłaty za okres od 4 lipca 2019 r. (uprawomocnienie się decyzji Ministra)

<sup>56</sup> W sprawie o sygn. akt II GSK 3397/16. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/47A85C6F67>. Wyrok ten odnosił się do sprawy, w której dnia 7 kwietnia 2010 r. TVN S.A. w Warszawie wystąpił do Dyrektora PISF z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej w zakresie stosowania art. 19 ust. 6 ustawy o kinematografii, przedstawiając własną interpretację. Dyrektor PISF dokonał decyzją nr 89 z dnia 12 maja 2010 r. interpretacji odmiennej od przedstawionej przez TVN S.A. w Warszawie. W wyniku odwołania Minister, decyzją z dnia 30 czerwca 2010 r., uchylił decyzję nr 89 w całości i umorzył postępowanie pierwszej instancji, uznając, że decyzja naruszała przepisy o właściwości. Decyzja Ministra została uchylona wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2010 r. Wyrok stał się prawomocny w wyniku oddalenia przez NSA, wyrokiem z 14 sierpnia 2012 r., skargi kasacyjnej Ministra. Decyzją z dnia 7 lipca 2015 r. Minister rozpatrzył odwołanie TVN S.A. w Warszawie i uznał prawidłowość interpretacji art. 19 ust. 6 ustawy o kinematografii dokonanej przez Dyrektora PISF. Decyzja ta została uchylona przez WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 4 lutego 2016 r. (sygn. akt VI SA/Wa 2301/15).

<sup>57</sup> Niezależnie od toczącego się postępowania w przedmiocie wydania interpretacji indywidualnej, TVN S.A. wystąpił do Dyrektora PISF z wnioskami (z dni: 29 grudnia 2014 r., 18 grudnia 2015 r. i 18 grudnia 2017 r.) o stwierdzenie nadpłaty w zakresie należności z tytułu wpłat na rzecz PISF na łączną kwotę 20 791,7 tys. zł. Dyrektor PISF oddalił decyzjami (z dni: 2 października 2015 r., 15 kwietnia 2016 r. i 8 stycznia 2018 r.) powyższe wnioski TVN S.A. Od przedmiotowych decyzji zostały złożone do Ministra odwołania (z dni: 29 października 2015 r., 29 kwietnia 2016 r. i 23 stycznia 2018 r.). Postępowania w tych sprawach zostały zawieszane przez Ministra do czasu wydania rozstrzygnięcia przez Naczelny Sąd Administracyjny. Po wydaniu przez NSA wyroku z dnia 16 października 2018 r. Minister – podejmując zawieszane postępowania – trzema decyzjami z dnia 20 września 2019 r. uchylił decyzje Dyrektora PISF i stwierdził nadpłatę z tytułu dokonanych wpłat na rzecz PISF wraz z ustawowymi odsetkami (jak dla zaległości podatkowych) od dnia złożenia wniosków do dnia zapłaty. Powyższa nadpłata wraz odsetkami – postanowieniami Dyrektora PISF z dnia 6 listopada 2019 r. – została zaliczona na poczet obecnych i przyszłych należności TVN S.A. względem PISF.

<sup>58</sup> Termin liczony od dnia 17 grudnia 2018 r. (pierwszy dzień roboczy po otrzymaniu przez Ministra akt sprawy).

<sup>59</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.

<sup>60</sup> Odsetki (liczone jak dla zaległości podatkowych) od kwoty 9561 tys. zł wynosiły 2096 zł za każdy dzień.

do dnia poprzedzającego wydanie przez Dyrektora PISF decyzji stwierdzającej nadpłatę, tj. 11 sierpnia 2019 r., wyniosły 79,6 tys. zł. Instytut w dniu 9 września 2019 r. dokonał zapłaty na rzecz TVN S.A. w kwocie wskazanej w decyzji, bez należnych odsetek. Spółka uznała, że PISF dokonał częściowej spłaty należności głównej w kwocie 7854,9 tys. zł oraz odsetek od tej kwoty za okres od 23 grudnia 2016 r. do 10 września 2019 r. w kwocie 1706,1 tys. zł. TVN S.A. poinformował również, że oczekuje wpłaty uzupełniającej na kwotę 2076,7 tys. zł obejmującą pozostałą część należności głównej oraz odsetki od niej. Dyrektor PISF wypłacił w dniu 8 listopada 2019 r. kwotę 2099,1 tys. zł tytułem wpłaty uzupełniającej do decyzji z dnia 12 sierpnia 2019 r. Wskazana kwota była wyższa od kwoty żądanej przez TVN S.A., ponieważ konieczne było naliczenie dodatkowych odsetek od kwoty 1706,1 tys. zł za okres od 23 grudnia 2016 r. do 8 listopada 2019 r., które wyniosły 393 tys. zł i były wyższe o 22,5 tys. zł niż gdyby cała należność (nadpłata i odsetki) zostały zapłacone w dniu 9 września 2019 r.

**Prawidłowe udzielanie przez Ministra dotacji celowych na wydatki majątkowe**

W latach 2018–2023 (do 30 czerwca) Minister udzielił czterem instytucjom kinematografii oraz PISF dotacji celowych na wydatki majątkowe na łączną kwotę 24 661,6 tys. zł. Rozliczenia udzielonych dotacji były zatwierdzane terminowo.

**Dotacje celowe na wydatki majątkowe udzielone przez Ministra w poszczególnych latach**

- w 2018 r. – 5389 tys. zł, z czego wydatkowano 91 %;
- w 2019 r. – 2247 tys. zł; instytucje kinematografii zrealizowały wydatki na poziomie 98 %, natomiast PISF, z kwoty dotacji w wysokości 700 tys. zł, wydatkował 286,1 tys. zł (tj. 41 %) <sup>61</sup>;
- w 2020 r. – 4700 tys. zł; instytucje kinematografii zrealizowały wydatki na poziomie 34 % (1588,5 tys. zł) <sup>62</sup>; PISF, z zaplanowanej kwoty dotacji w wysokości 1100 tys. zł, wydatkował 1057,7 tys. zł (tj. 96 %);
- w 2021 r. – 4316,5 tys. zł; wydatki do dnia 31 grudnia 2021 r. wykonano na poziomie 44 %, co wynikało z sytuacji epidemiologicznej, a po uwzględnieniu wykonania wydatków niewygasających z upływem roku 2021 <sup>63</sup> – wykonanie wyniosło 99,1 %;
- w 2022 r. – 2279,1 tys. zł, z czego wydatkowano 96 %;
- w 2023 r. – 3930 tys. zł, z czego do 29 czerwca 2023 r. Minister przekazał 1949,5 tys. zł

**Prawidłowe udzielanie przez Ministra dotacji celowych na wydatki bieżące**

W badanym okresie Minister udzielił instytucjom kinematografii, PISF oraz dwóm innym instytucjom kultury <sup>64</sup> dotacji celowych na wydatki bieżące w łącznej kwocie 583 410,8 tys. zł. Rozliczenia udzielonych dotacji były zatwierdzane terminowo.

**Dotacje celowe na wydatki bieżące udzielone przez Ministra w poszczególnych latach**

- w 2018 r. – 16 372 tys. zł czterem instytucjom kinematografii oraz FINA m.in. na koprodukcję filmów, współorganizację i organizację festiwalu filmowych; z tych środków wykorzystano 16 366 tys. zł;

<sup>61</sup> W 2019 r. PISF zrealizował zakupy i dostawę serwerów wraz z oprogramowaniem oraz wyposażenie biura – meble, sprzęt, urządzenia biurowe. Nie zrealizowano zaplanowanego zakupu platformy informatycznej. Wyłoniony w wyniku przetargu nieograniczonego wykonawca nie zdołał zrealizować dostawy platformy do końca 2019 r.

<sup>62</sup> Zaplanowane w 2020 r. zadania w rozdziale 92101 – Instytucje kinematografii nie zostały w pełni zrealizowane w związku z ogłoszeniem stanu epidemii. Wobec niemożności dokończenia realizacji, część przyznanych środków została ujęta w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2422), z terminem realizacji do dnia 30 listopada 2021 r.

<sup>63</sup> Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2407).

<sup>64</sup> Europejskiemu Centrum Filmowemu CAMERIMAGE w Toruniu (CAMERIMAGE) oraz Filmotece Narodowej – Instytutowi Audiowizualnemu (FINA).

- w 2019 r. – 23 181,4 tys. zł dwóm instytucjom kinematografii oraz FINA (na zadania – jw.), a także 36 531,2 tys. zł dla PISF na finansowe wspieranie produkcji audiowizualnych; z tych środków wykorzystano 59 688,9 tys. zł;
- w 2020 r. – 21 422,5 tys. zł dwóm instytucjom kinematografii, FINA oraz CAMERIMAGE (na zadania – jw.), a także 108 000 tys. zł dla PISF (na zadanie – jw.); z tych środków wykorzystano 96 543 tys. zł;
- w 2021 r. – 17 402,9 tys. zł dwóm instytucjom kinematografii, FINA oraz CAMERIMAGE (na zadania – jw.), a także 108 000 tys. zł dla PISF (na zadanie – jw.); z tych środków wykorzystano 125 392,7 tys. zł;
- w 2022 r. – 19 846,4 tys. zł trzem instytucjom kinematografii, FINA oraz CAMERIMAGE (na zadania – jw.), a także 98 296,9 tys. zł dla PISF (na zadanie – jw.); z tych środków wykorzystano 118 061,8 tys. zł;
- w 2023 r. – 26 357,5 tys. zł trzem instytucjom kinematografii, FINA oraz CAMERIMAGE (na zadania – jw., na dzień 29 czerwca 2023 r. przekazano 10 158,6 tys. zł), a także 108 000 tys. zł dla PISF (na zadanie – jw., na dzień 29 czerwca 2023 r. przekazano 60 000 tys. zł)

#### Finansowanie zadań z Funduszu Promocji Kultury

Minister – oprócz wpłat na rzecz PISF (na podstawie art. 87 ust. 5 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych<sup>65</sup>) – finansował z Funduszu Promocji Kultury:

- w 2018 r. produkcję filmu pn. „Przysięga Ireny” na kwotę 2000 tys. zł<sup>66</sup>;
- w latach 2018–2022 realizację filmów studenckich za kwotę 800 tys. zł rocznie, na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Ministrem, Państwową Wyższą Szkołą Filmową, Telewizyjną i Teatralną w Łodzi oraz PISF<sup>67</sup>;
- zadania w ramach Programu Ministra „Film”<sup>68</sup>, w tym: w 2018 r. kwotą 5860 tys. zł, w 2019 r. – 5730 tys. zł, w 2020 r. – 4786 tys. zł, w 2021 r. – 5774,6 tys. zł, w 2022 r. – 5139,9 tys. zł, w 2023 r. (według planu) – 5322 tys. zł.

#### 5.2.2. Wydatkowanie środków publicznych na udzielanie dofinansowań

W latach 2018–2023 (do 30 czerwca) PISF osiągnął ze źródeł określonych w art. 18 ust. 1 pkt 1–6 i 8 ustawy o kinematografii<sup>69</sup> przychody w łącznej kwocie 1 458 035 tys. zł, w tym w: 2018 r. – 212 569 tys. zł, 2019 r. – 239 969 tys. zł, 2020 r. – 281 785 tys. zł, 2021 r. – 324 524 tys. zł, 2022 r. – 308 576 tys. zł, I półroczu 2023 r. – 90 612 tys. zł.

<sup>65</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 227. Zgodnie z art. 87 ust. 5 tej ustawy, dysponent Funduszu Promocji Kultury przekazuje corocznie, w terminie do dnia 30 marca następnego roku kalendarzowego, nie mniej niż 5 % przychodu, o którym mowa w ust. 3, do PISF na realizację zadań tego Instytutu.

<sup>66</sup> Środki przekazane na podstawie porozumienia zawartego w dniu 26 czerwca 2017 r. pomiędzy Ministrem a PISF.

<sup>67</sup> Filmy realizowane przez Państwową Wyższą Szkołę Filmową, Telewizyjną i Teatralną im. Leona Schillera w Łodzi.

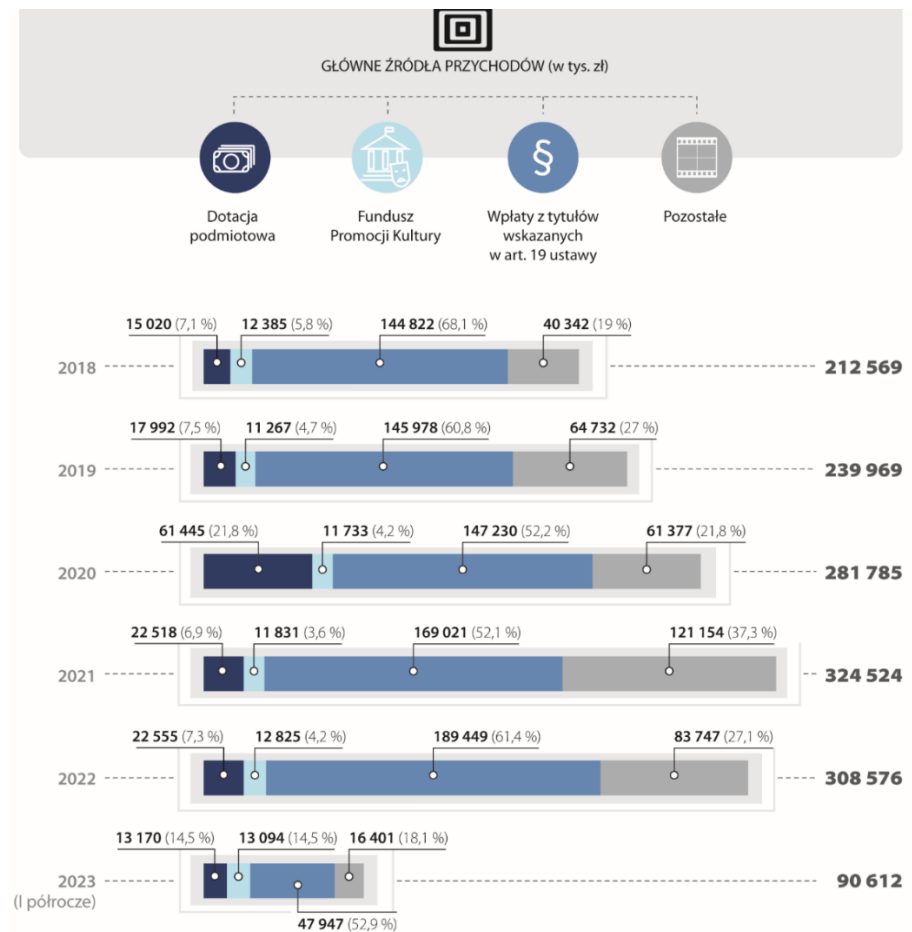
<sup>68</sup> Instytucją zarządzającą Programem jest FilMOTEKA Narodowa – Instytut Audiowizualny.

<sup>69</sup> Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1–6 i 8 ustawy o kinematografii, przychodami Instytutu są: 1) dotacje podmiotowe z budżetu państwa, przekazywane przez ministra ze środków ujętych w części budżetowej, której jest dysponentem; 2) przychody z eksploatacji filmów, do których autorskie prawa majątkowe przysługują Instytutowi; 3) darowizny, spadki i zapisy; 4) przychody z majątku Instytutu; 5) środki przyznawane przez ministra z Funduszu Promocji Kultury; 6) wpłaty, o których mowa w art. 19 ust. 1–5, 6a i 7; 8) wpływy z kar nałożonych na podstawie art. 19b.



Wykres nr 2

Wysokość przychodów PISF w latach 2018–2023 (I półrocze) według źródeł określonych w ustawie o kinematografii



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Prawidłowo  
formułowane umowy  
o udzielenie dotacji**

W badanym okresie koszty dofinansowań przedsięwzięć wyniosły w: 2018 r. – 199 891 tys. zł, 2019 r. – 191 141 tys. zł, 2020 r. – 259 974 tys. zł, 2021 r. – 289 807 tys. zł, 2022 r. – 277 070 tys. zł, I półroczu 2023 r. – 94 614 tys. zł.

Objęte kontrolą umowy o udzielenie dotacji zawierały elementy określone w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć<sup>70</sup>, a także dodatkowe elementy przydatne dla zwiększenia efektywności udzielonego dofinansowania, jego rzetelnego wykorzystania oraz rozliczenia, o czym mowa w § 16 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Dofinansowanie nie przekraczało wartości procentowej i kwotowej budżetu przedsięwzięcia określonej w art. 23 ust. 2 ustawy o kinematografii oraz w § 7 i 8 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć.

W umowach o udzielenie dofinansowania w formie dotacji na produkcję filmu określono okres za jaki zysk jest rozliczany – nie dłuższy niż 72 miesiące

<sup>70</sup> Zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć, umowa o udzielenie dotacji określa: 1) zakres planowanych prac i termin ich realizacji; 2) wysokość udzielonej dotacji oraz termin i sposób płatności; 3) tryb kontroli wykonania umowy; 4) termin i sposób rozliczenia dotacji; 5) tryb i termin zwrotu dotacji w przypadku osiągnięcia zysku z przedsięwzięcia; 6) tryb i termin zwrotu dotacji w przypadku wykorzystania jej w niepełnej wysokości bądź wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem.

od końca roku rozliczeniowego, w którym miała miejsce premiera filmu, o czym mowa w § 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć.

Zgodnie z art. 23 ust. 5 ustawy o kinematografii, podmiot otrzymujący dofinansowanie przedsięwzięcia jest zobowiązany, w przypadku osiągnięcia zysku z przedsięwzięcia, do zwrotu dofinansowania przedsięwzięcia na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych.

### Zwroty dofinansowania w przypadku osiągnięcia zysku

W latach 2018–2023 (do 30 czerwca) ww. zwrotu dokonało 16 beneficjentów, realizujących 17 przedsięwzięć dofinansowanych na podstawie umów zawartych w latach 2012–2021, w łącznej kwocie 12 056,1 tys. zł.

**Prawidłowo  
formułowane umowy  
o udzielenie  
dofinansowania  
w formie pożyczki**

Umowy o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia w formie pożyczki zawierały elementy określone w § 20 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć<sup>71</sup>, a także dodatkowe elementy przydatne dla zwiększenia efektywności udzielonego dofinansowania, jego rzetelnego wykorzystania oraz rozliczenia, o czym mowa w § 20 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Pożyczki zostały udzielone przez PISF na okres nieprzekraczający 5 lat i były nieoprocentowane, zgodnie z § 19 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć.

**Prawidłowa,  
co do zasady,  
realizacja umów  
o udzielenie  
dofinansowania**

Objęci kontrolą beneficjenci prawidłowo, co do zasady, realizowali obowiązki wynikające z zawartych z PISF umów o udzielenie dofinansowania<sup>72</sup>, przy czym pierwotne założenia tych umów (m.in. w zakresie terminów i kwot) były zmieniane. Beneficjenci prawidłowo wydatkowali środki publiczne uzyskane z PISF.

Stwierdzono jednak przypadki nieprawidłowej realizacji postanowień umów o udzielenie dofinansowania.

### Przypadki nieprawidłowej realizacji postanowień umów

Spółka **Chłopi Sp. z o.o.** nie prowadziła odrębnej dokumentacji finansowo-księgowej dla celów rozliczenia wydatkowania dotacji udzielonej przez PISF na dofinansowanie produkcji filmu w sposób umożliwiający kontrolę prawidłowości wydatkowania środków dotacji od momentu ich otrzymania. Powyższe było niezgodne z § 11 ust. 2 pkt 2.3., 2.4. i 2.7 umowy z dnia 29 października 2020 r. o udzielenie dotacji na dofinansowanie produkcji filmu, stanowiącymi, że do podstawowych obowiązków Producenta należało prowadzenie rzetelnej i zgodnej z przepisami dokumentacji finansowo-księgowej, w tym odrębnej dla celów rozliczenia dotacji, prowadzenie dokumentacji produkcji filmu w sposób umożliwiający okresową ocenę produkcji filmu pod względem rzeczowym i finansowym, a także zapewnienie przedstawicielom Instytutu możliwości kontroli wykorzystania dotacji, od dnia udzielenia dofinansowania.

Spółka **Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp.j.** ujęła w rozliczeniu środków dotacji faktury i rachunki, które m.in.: nie zostały zaakceptowane pod względem merytorycznym lub zostały zaakceptowane przez ich wystawcę; dokumentowały płatności poniesione niezgodnie z zawartymi przez Spółkę umowami z wykonawcami.

<sup>71</sup> Zgodnie z § 20 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć, umowa o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia w formie pożyczki określa: 1) przeznaczenie pożyczki; 2) wysokość pożyczki; 3) warunki i termin wypłaty pożyczki; 4) warunki i termin spłaty pożyczki; 5) przypadki, w których pożyczka podlega zwrotowi przed upływem terminu spłaty; 6) tryb kontroli wykonania umowy; 7) warunki rozwiązania umowy; 8) sposób zabezpieczenia pożyczki.

<sup>72</sup> PISF zawarł z objętymi kontrolą spółkami osiem umów o udzielenie dofinansowania na przygotowanie, produkcję i promocję trzech filmów, w tym ze spółką: Chłopi Sp. z o.o. – dwie umowy dot. przygotowania i produkcji filmu pt. „Chłopi” na łączną kwotę 8150 tys. zł (z czego wykorzystano 7900 tys. zł, tj. kwotę pomniejszoną o dotację udzieloną na rozwój projektu); Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp.j. – dwie umowy dot. przygotowania i produkcji filmu pt. „Kos” na łączną kwotę 5200 tys. zł, Madants Sp. z o.o. – cztery umowy dot. produkcji i promocji filmu pt. „Silent Twins” na łączną kwotę 3983,2 tys. zł (z czego wykorzystano 3979,4 tys. zł).

Spółka **Madants Sp. z o.o.**, niegodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 umowy z dnia 24 listopada 2021 r. o przyznanie pożyczki na sfinansowanie produkcji filmu, opisała dokumenty księgowe rozliczające pożyczkę uzyskaną z PISF, wskazując, że dotyczą one operacji sfinansowanych z dotacji PISF.

Spółka **Chłopi Sp. z o.o.** złożyła do PISF raport końcowy potwierdzający poniesienie kosztów po terminie określonym w umowie z dnia 16 września 2019 r. o udzielenie dotacji na dofinansowanie przygotowania projektu filmowego. Zgodnie z § 15 ust. 2 ww. umowy, pisemne rozliczenie wyników kosztów przygotowania projektu filmowego i oddzielnie – uzyskanej dotacji Spółka powinna złożyć w ciągu 30 dni od zakończenia realizacji przedsięwzięcia (tj. do 30 września 2019 r.). Raport został złożony w 23. dniu po terminie wynikającym z umowy.

Spółka **Madants Sp. z o.o.** złożyła do PISF raport końcowy wraz z dokumentacją rozliczeniową z wykonania zadania dotyczącego promocji filmu w dniu 10 maja 2023 r., tj. 153 dni po terminie wynikającym z postanowień § 15 ust. 2 umowy z dnia 30 września 2022 r.

### 5.2.3. Wydatkowanie środków publicznych na wsparcie finansowe

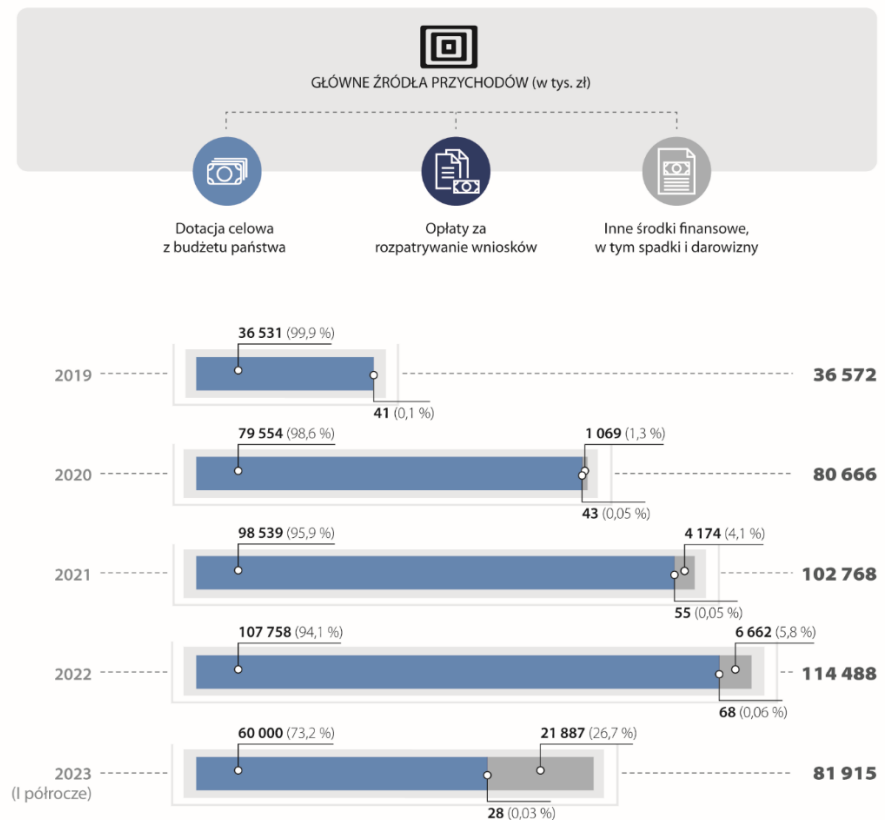
W latach 2019–2023 (do 30 czerwca) Instytut osiągnął ze źródeł określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o produkcji audiowizualnej<sup>73</sup> przychody w łącznej kwocie 416 409 tys. zł, w tym w: 2019 r. – 36 572 tys. zł, 2020 r. – 80 666 tys. zł, 2021 r. – 102 768 tys. zł, 2022 r. – 114 488 tys. zł, I półroczu 2023 r. – 81 915 tys. zł.

---

<sup>73</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o produkcji audiowizualnej przychodami Instytutu związanymi ze wsparciem finansowym są: 1) dotacje celowe z budżetu państwa przeznaczone na wsparcie finansowe; 2) przychody z opłat wnoszonych za rozpatrywanie wniosków o wsparcie finansowe; 3) środki finansowe pochodzenia zagranicznego; 4) inne środki finansowe, w tym spadki i darowizny.

Wykres nr 3

Wysokość przychodów PISF według źródeł określonych w ustawie o produkcji audiowizualnej



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Na wsparcie finansowe PISF wydatkował w: 2019 r. – 36 531 tys. zł, 2020 r. – 80 623 tys. zł, 2021 r. – 102 713 tys. zł, 2022 r. – 112 398 tys. zł, I półroczu 2023 r. – 51 672 tys. zł.

#### Niewykorzystanie w pełni przez PISF środków na wsparcie finansowe

W latach 2019–2022 PISF otrzymał na podstawie umów zawartych z Ministrem dotacje celowe na wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy o produkcji audiowizualnej w łącznej kwocie 328 441 tys. zł<sup>74</sup> (po zmianach), z czego wykorzystał 322 382 tys. zł<sup>75</sup>. Na 2023 r. Instytutowi przyznano na ww. cel 108 000 tys. zł, z czego – wg stanu na dzień 30 czerwca 2023 r. – PISF wydatkował 51 672 tys. zł.

W toku kontroli Dyrektor PISF wyjaśnił, że wpływ na niewykorzystanie w poszczególnych latach okresu 2019–2022 środków na wsparcie finansowe miały mechanizmy przewidziane w ustawie o finansach publicznych i konieczność zwrotu dotacji celowych, która została przewidziana w art. 5 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej. Przedmiotowy mechanizm nie pozwala na wydanie całości środków, jakie Instytut mógłby wydać w danym roku oraz powoduje obciążenie Instytutu przewidzianego na rok następny. Zgodnie z przepisami ustawy o produkcji audiowizualnej Instytut przyjmuje wnioski w trybie ciągłym, co nie koreluje z okresem zwrotu dotacji przeznaczonej na ten cel. Ww. ustawa określa szczegółowo terminy, w jakich Instytut rozpoznaje wnioski i zawiera umowę. Po zawarciu umowy o wsparcie finansowe, beneficjent wsparcia zobowiązany jest zawrzeć umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego celem otwarcia powierniczego rachunku bankowego,

<sup>74</sup> W 2019 r. – 36 531 tys. zł, w 2020 r. – 85 613 tys. zł, w 2021 r. – 108 000 tys. zł (łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem roku 2021), w 2022 r. – 98 297 tys. zł.

<sup>75</sup> W 2019 r. – 36 531 tys. zł, w 2020 r. – 79 554 tys. zł, w 2021 r. (łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem roku 2021) – 108 000 tys. zł, w 2022 r. – 98 297 tys. zł.

### Niskie wykorzystanie środków na wsparcie produkcji animacji

na który Instytut przeleje środki przyznane mocą umowy o wsparcie finansowe. Wyżej wymienione czynności są rozłożone w czasie, co częstokroć powoduje, że środki przyznane przez Instytut już we wrześniu danego roku nie zostaną wypłacone do końca roku.

Zgodnie z art. 12 ustawy o produkcji audiowizualnej, w ramach wsparcia finansowego przewidzianego na dany rok Instytut przyznaje co najmniej 10 % wsparcia na produkcję filmów animowanych i seriali animowanych.

W 2019 r. na ww. cel PISF wyodrębnił środki w wysokości 8000 tys. zł, a w latach 2020–2023 – po 10 800 tys. zł, z czego w poszczególnych latach wydatkowano: 648,3 tys. zł (8,1 %), 9168,1 tys. zł (84,9 %), 10 800 tys. zł (100 %) <sup>76</sup>, 1097 tys. zł (1 %); w I półroczu 2023 r. przeznaczono na ww. cel 1189,3 tys. zł.

W toku kontroli Dyrektor PISF wyjaśnił, że Instytut nie posiada możliwości w celu zapewnienia, że wyodrębnione w ramach wsparcia finansowego środki na produkcję filmów animowanych i seriali animowanych zostaną wykorzystane. PISF nie jest pomysłodawcą mechanizmu, który reguluje art. 12 ustawy o produkcji audiowizualnej; był przeciwnikiem wprowadzenia takiego wymogu, bez mechanizmu umożliwiającego przekazanie środków na inne twory audiowizualne, w przypadku niewykorzystania środków na animacje.

### Nierzetelne rozliczenie przez PISF środków dotacji celowej

W rozliczeniach dla Ministra środków dotacji celowej na wsparcie finansowe za 2020 r. i 2022 r. Instytut wykazał dwie umowy, mimo że w dacie złożenia ww. rozliczeń zostały one rozwiązane, a środki z rachunków powierniczych zostały przekazane na rachunek PISF do dnia 31 stycznia następnego roku kalendarzowego, w którym została udzielona dotacja.

Ponadto PISF do dnia zakończenia kontroli nie dokonał korekty rozliczeń dotacji celowej na wsparcie finansowe za 2020 r. i 2022 r. oraz nie dokonał zwrotu do budżetu państwa części dotacji w łącznej kwocie 7078,1 tys. zł, która została pobrana w nadmiernej wysokości – w związku z rozwiązaniem umów o wsparcie finansowe z przedsiębiorcami.

#### Nierzetelne rozliczenie środków dotacji celowej

W „Informacji o wykorzystaniu dotacji celowej” za 2020 r. PISF wykazał: umowę ze spółką Film Produkcja Sp. z o.o. na kwotę 903,4 tys. zł, która została rozwiązana w dniu 22 grudnia 2020 r. (środki z rachunku powierniczego na rachunek Instytutu zostały przekazane przez Spółkę w dniu 26 stycznia 2021 r.) oraz umowę ze spółką Mañana Sp. z o.o. na kwotę 500 tys. zł, która została rozwiązana w dniu 27 kwietnia 2022 r.

W „Informacji o wykorzystaniu dotacji celowej” za 2022 r. PISF wykazał: umowę ze spółką Superconic Sp. z o.o. na kwotę 533 tys. zł, która została rozwiązana w dniu 30 sierpnia 2022 r. (środki z rachunku powierniczego na rachunek Instytutu zostały przekazane przez Spółkę w dniu 19 września 2022 r.), umowę ze spółką Lava Films Sp. z o.o. na kwotę 3941,7 tys. zł, która została rozwiązana w dniu 1 lutego 2023 r. oraz umowę ze spółką Kol Studio Sp. z o.o. na kwotę 1200 tys. zł, która została rozwiązana w dniu 14 lutego 2023 r.

Środki otrzymane na podstawie umów z Ministrem są dotacją, która – zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych – podlega szczególnym zasadom rozliczenia. Środki z rachunków powierniczych zostały przekazane na rachunek PISF i – jako niewykorzystane – podlegają zwrotowi do budżetu państwa na podstawie art. 169 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w związku z § 12 umowy dotyczącej udzielenia dotacji celowej ze środków budżetu państwa na wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej <sup>77</sup>. Z obowiązku zwrotu

<sup>76</sup> Łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem roku 2021.

<sup>77</sup> Umowa nr 1 DWiM/2020 z dnia 13 lutego 2020 r. oraz umowa nr 1/DPAIF/2022 z dnia 9 lutego 2022 r. Zgodnie z § 12 tych umów, w przypadku stwierdzenia wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, stosuje się

### Nieosiągnięcie planowanych efektów rzeczowych

do budżetu państwa są wyłączone jedynie środki opisane w art. 24 ust. 3 ustawy o produkcji audiowizualnej, czyli środki niewykorzystane przez podmiot, który otrzymał wsparcie finansowe ze względu na to, że polskie koszty kwalifikowalne zostały przez niego poniesione i rozliczone w kwocie niższej niż określona w umowie i przekazana na rachunek powierniczy.

W latach 2021–2022 Instytut, realizując umowy zawarte z Ministrem dotyczące udzielenia dotacji celowej na wsparcie finansowe, nie osiągnął planowanych efektów rzeczowych (mierników), mimo wydatkowania środków na wsparcie finansowe produkcji audiowizualnej i na usługi audiowizualne (z wyłączeniem wsparcia finansowego na produkcję i usługi filmów animowanych i seriali animowanych).

#### Nieosiągnięcie określonych w umowach efektów rzeczowych

- za 2021 r. (łącznie z zadaniami sfinansowanymi ze środków niewygasających z upływem roku 2021) osiągnięto miernik dotyczący wsparcia produkcji na poziomie 14 (przy 40 planowanych), natomiast wsparcia usług – na poziomie 15 (przy 17 planowanych);
- za 2022 r. odpowiednio: 17 (przy 30 planowanych) i 11 (przy 14 planowanych).

W trakcie kontroli wskazano, że wartość osiągniętych mierników zależy od liczby i wartości prawidłowo złożonych wniosków na otrzymanie wsparcia, co jest niezależne od Instytutu i niemożliwe do oszacowania na etapie planowania mierników. Przykładowo, w 2022 r. przyjęto dwa wnioski na kwotę 15 mln zł każdy oraz pięć wniosków na 5–6 mln zł każdy, a więc na realizację siedmiu wniosków wykorzystano ponad 60% planowanych środków, co spowodowało nieosiągnięcie planowanego miernika na poziomie 30 wniosków.

W latach 2019–2023 (I półrocze) Instytut zawarł umowy o wsparcie finansowe dotyczące łącznie 152 filmów i seriali.

#### Liczba wspartych finansowo filmów/seriali w poszczególnych latach

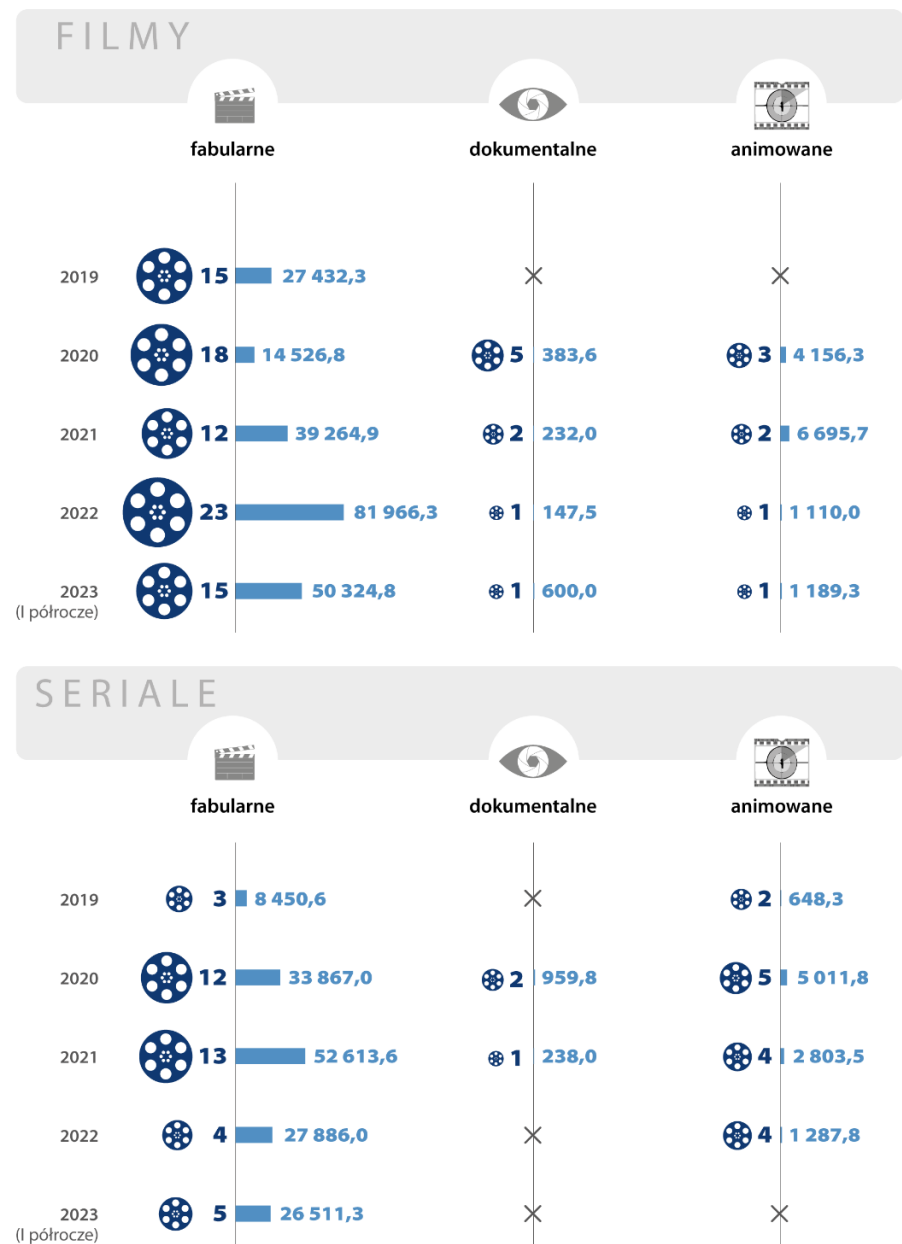
- w 2019 r. – 15 filmów (fabularne) i pięciu seriali (trzy fabularne i dwa animowane);
- w 2020 r. – 26 filmów (18 fabularnych, pięciu dokumentalnych, trzech animowanych) i 19 seriali (12 fabularnych, dwóch dokumentalnych, pięciu animowanych);
- w 2021 r. – 14 filmów (12 fabularnych i dwóch animowanych) i 18 seriali (13 fabularnych, jednego dokumentalnego i czterech animowanych);
- w 2022 r. – 25 filmów (23 fabularnych, jednego dokumentalnego i jednego animowanego) i ośmiu seriali (czterech fabularnych i czterech animowanych);
- w I półroczu 2023 r. – 17 filmów (15 fabularnych, jednego dokumentalnego i jednego animowanego) oraz pięciu seriali fabularnych.

---

przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie dotyczącym dotacji udzielanych z budżetu państwa.

Wykres nr 4

Liczba i wartość (w tys. zł) wspartych finansowo przedsięwzięć w latach 2019–2023 (I półrocze)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Prawidłowo  
formułowane umowy  
o wsparcie finansowe**

Objęte kontrolą umowy o wsparcie finansowe zostały zawarte w terminie określonym w art. 22 ust. 1 ustawy o produkcji audiowizualnej (tj. w terminie 28 dni kalendarzowych od dnia powiadomienia wnioskodawcy o przyznaniu wsparcia finansowego lub, na wniosek wnioskodawcy, w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od tego dnia) oraz zostały prawidłowo sformułowane, tj. zawierały elementy określone w art. 23 ww. ustawy<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> Zgodnie z art. 23 ustawy o produkcji audiowizualnej, umowa o wsparcie finansowe zawiera w szczególności: 1) opis utworu audiowizualnego, którego dotyczy wsparcie finansowe; 2) wysokość wsparcia finansowego przyznanego dla danego utworu audiowizualnego; 3) terminy rozpoczęcia i zakończenia prac objętych wsparciem finansowym wraz z podaniem terminów poszczególnych ich etapów realizacji oraz terminy przedstawienia raportu; 4) określenie materiałów związanych z produkcją audiowizualną przekazywanych przez przedsiębiorcę, którego dotyczy wsparcie finansowe, do wykorzystania przez Instytut w ramach działań promocyjnych określonych w art. 3 pkt 6; 5) termin lub terminy wypłaty wsparcia



**Prawidłowa,  
co do zasady,  
realizacja umów  
o wsparcie finansowe**

Wsparcie finansowe nie przekraczało wartości procentowych i kwotowych określonych w art. 13–14 ww. ustawy oraz w § 2 rozporządzenia w sprawie kosztów kwalifikowalnych.

Objęci kontrolą beneficjenci prawidłowo, co do zasady, realizowali obowiązki wynikające z zawartych z PISF umów o wsparcie finansowe<sup>79</sup>. Beneficjenci prawidłowo wydatkowali środki publiczne uzyskane z PISF.

Stwierdzono przypadki nieprawidłowej realizacji postanowień umów na etapie składania raportów końcowych.

**Przypadki nieprawidłowej realizacji postanowień umów**

PISF poinformował Spółkę **Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp.j.**, iż weryfikacja raportu wykazała niezgodność dokumentacji, potwierdzającej poniesienie polskich kosztów kwalifikowalnych, z postanowieniami § 9 ust. 2 umowy o wsparcie finansowe oraz braki dokumentów wymaganych na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 1b ustawy o produkcji audiowizualnej. Skorygowany raport został pozytywnie zweryfikowany przez Instytut.

Spółka **Chłopi Sp. z o.o.** złożyła do PISF raport w dniu 20 lipca 2023 r. i załączyła do niego test kwalifikacyjny, w którym brakowało uzasadnień w poszczególnych pozycjach. W trakcie kontroli wyjaśniono, że wymagane zmiany w teście zostaną wprowadzone po otrzymaniu z PISF wezwania do uzupełnień.

PISF wezwał Spółkę **Madants Sp. z o.o.** do poprawy raportu z dnia 1 kwietnia 2022 r. w zakresie m.in. kwoty całkowitego budżetu produkcji utworu audiowizualnego na terytorium RP oraz danych dotyczących liczb członków ekipy i obsady, które były niezgodne z załączonymi do raportu listami tych członków. Po skorygowaniu przez Spółkę raportu został on pozytywnie zweryfikowany przez Instytut.

Raporty po zakończeniu prac objętych wsparciem finansowym zawierały (po korektach) elementy określone w art. 25 ust. 1 ustawy o produkcji audiowizualnej<sup>80</sup> oraz załączniki, o których mowa w art. 25 ust. 2 tej ustawy<sup>81</sup>.

finansowego; 6) wysokość kar umownych z tytułu nieterminowego przedstawienia przez wnioskodawcę raportu; 7) warunki rozwiązania umowy o wsparcie finansowe.

<sup>79</sup> PISF zawarł z objętymi kontrolą spółkami trzy umowy o wsparcie finansowe, w tym ze spółką: Chłopi Sp. z o.o. – dot. filmu pt. „Chłopi” na kwotę 3677,1 tys. zł; Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp.j. – dot. filmu pt. „Kos” na kwotę 4900 tys. zł, Madants Sp. z o.o. – dot. filmu pt. „Silent Twins” na kwotę 2879 tys. zł.

<sup>80</sup> Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o produkcji audiowizualnej, po zakończeniu prac objętych wsparciem finansowym przedsiębiorca, który otrzymał wsparcie finansowe, przedstawia Instytutowi raport, który zawiera: 1) firmę przedsiębiorcy, któremu przyznano wsparcie finansowe; 2) siedzibę i adres, numer telefonu, adres e-mail, numer wpisu w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego lub informację o wpisie w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, a także numer identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numer REGON przedsiębiorcy, któremu przyznano wsparcie finansowe; 3) określenie utworu audiowizualnego stanowiącego przedmiot wniosku, w tym określenie tytułu, języka, podstawy literackiej, planowanego czasu trwania, gatunku i rodzaju utworu audiowizualnego, reżysera, scenarzysty, operatora zdjęć i kompozytora utworu audiowizualnego, wskazanie, czy finansowanie wiąże się z produkcją audiowizualną, czy z usługą na rzecz produkcji audiowizualnej, oraz określenie, czy utwór audiowizualny jest utworem trudnym, o którym mowa w art. 13 ust. 2 tej ustawy; 4) skrócony opis przebiegu poszczególnych etapów produkcji audiowizualnej objętych wsparciem finansowym; 5) dane dotyczące kosztów produkcji audiowizualnej niezbędne do weryfikacji należnego wsparcia finansowego; 6) dane dotyczące spełnienia warunków określonych w teście kwalifikacyjnym; 7) dane dotyczące przebiegu produkcji audiowizualnej niezbędne do potwierdzenia spełnienia warunków określonych we wniosku; 8) wysokość i udział procentowy środków publicznych uzyskanych z innych źródeł niż wsparcie finansowe; 9) wskazanie producentów utworu audiowizualnego lub koproducentów utworu audiowizualnego.

<sup>81</sup> Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej, do raportu dołącza się: 1) wykaz poniesionych polskich kosztów kwalifikowalnych wraz z dokumentami potwierdzającymi: a) poniesienie kosztów nabycia towarów lub usług stanowiących polskie koszty kwalifikowalne, w szczególności fakturami, rachunkami oraz potwierdzeniami zapłaty za towary lub usługi, b) dokonanie zapłaty honorariów, wynagrodzeń i innych świadczeń stanowiących koszty pracy osób zaangażowanych do produkcji audiowizualnej w okresie trwania produkcji audiowizualnej, w szczególności umowami zawartymi z osobami fizycznymi (umowy o pracę, umowy o świadczenie usług, umowy zlecenia lub umowy o dzieło), a także potwierdzeniami zapłaty wynagrodzenia z tytułu realizacji tych umów; 2) test kwalifikacyjny wypełniony w oparciu o dane aktualne w chwili



**Niedotrzymanie przez PISF terminu na weryfikację raportów**

Instytut weryfikował złożone raporty oraz każdorazowo zlecał firmie audytorskiej sporządzenie opinii ekonomiczno-finansowej o raporcie<sup>82</sup>.

PISF nie dotrzymał ustawowego terminu na weryfikację otrzymanych od beneficjentów raportów po zakończeniu prac objętych wsparciem w 73 przypadkach na 115 złożonych raportów, przy czym przekroczenie to w skrajnym przypadku wyniosło 162 dni.

Zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej, Instytut dokonuje weryfikacji, o której mowa w ust. 1, w terminie nie dłuższym niż 90 dni kalendarzowych od dnia otrzymania raportu.

Ustawodawca uznał termin 90 dni kalendarzowych na weryfikację raportu za optymalny<sup>83</sup>, wskazując w uzasadnieniu do projektu przedmiotowej ustawy, że wprowadzenie obligatoryjnych terminów obsługi beneficjentów ma służyć efektywności systemu. Termin na weryfikację raportu może zostać przedłużony tylko w przypadku określonym w art. 26 ust. 3 ustawy o produkcji audiowizualnej, tj. w razie przeprowadzenia kontroli przedsiębiorcy, któremu przyznano wsparcie finansowe. Ustawa nie przewiduje innych odstępstw od sposobu liczenia terminu na dokonanie weryfikacji raportów.

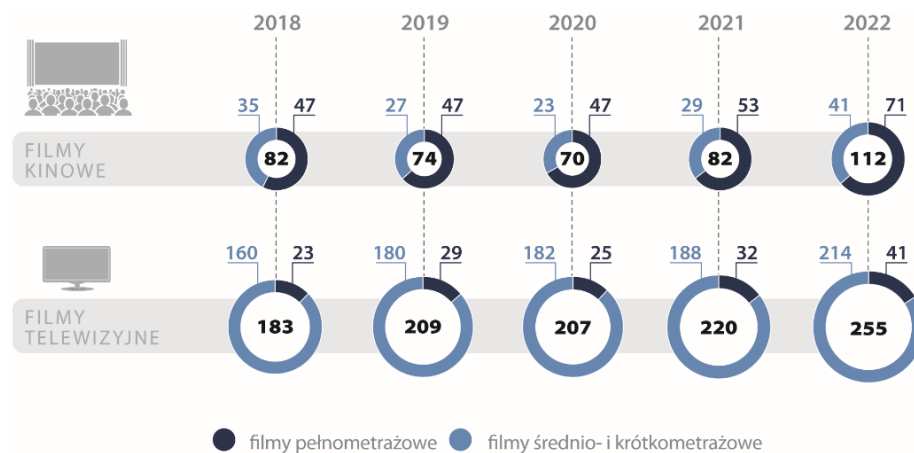
**5.2.4. Wybrane efekty wydatkowania środków publicznych w dziedzinie kinematografii**

**Popandemiczny wzrost produkowanych filmów**

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS)<sup>84</sup>, w latach 2018–2022 w Polsce wyprodukowano łącznie 1494 filmy, w tym 420 kinowych oraz 1074 telewizyjnych. W tej liczbie filmy pełnometrażowe stanowiły 27,8 % (415), a filmy średnio- i krótkometrażowe – 72,2 % (1079).

Wykres nr 5

Liczba filmów wyprodukowanych w Polsce w latach 2018–2022



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

przedstawienia raportu; 3) listę imion, nazwisk oraz funkcji poszczególnych członków ekipy filmowej, a także informację o liczbie dni zdjęciowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>82</sup> Według art. 27 ust. 1 ustawy o produkcji audiowizualnej, opinia ekonomiczno-finansowa o raporcie przygotowywana jest przez firmę audytorską wybraną przez Instytut z listy, o której mowa w ust. 2, i obejmuje ocenę, czy przedstawione w raporcie koszty stanowią polskie koszty kwalifikowalne.

<sup>83</sup> Początkowo termin ten został określony na 28 dni kalendarzowych (por. „Rządowy projekt ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej”; druk nr 2794). W toku prac nad projektem ustawy wprowadzono zmieniony termin, tj. 90 dni (druk nr 2947), <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2794> [dostęp: 19 lipca 2023 r.].

<sup>84</sup> <https://krakow.stat.gov.pl/infografiki/infografiki-us-krakow/kinematografia-w-2018,51,2.html>; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/kinematografia-w-2019-roku,22,1.html>; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/kinematografia-w-2020-roku,22,2.html>; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/kinematografia-w-2021-roku,22,3.html>; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/kinematografia-w-2022-roku,22,4.html> [dostęp: 10 października 2023 r.].

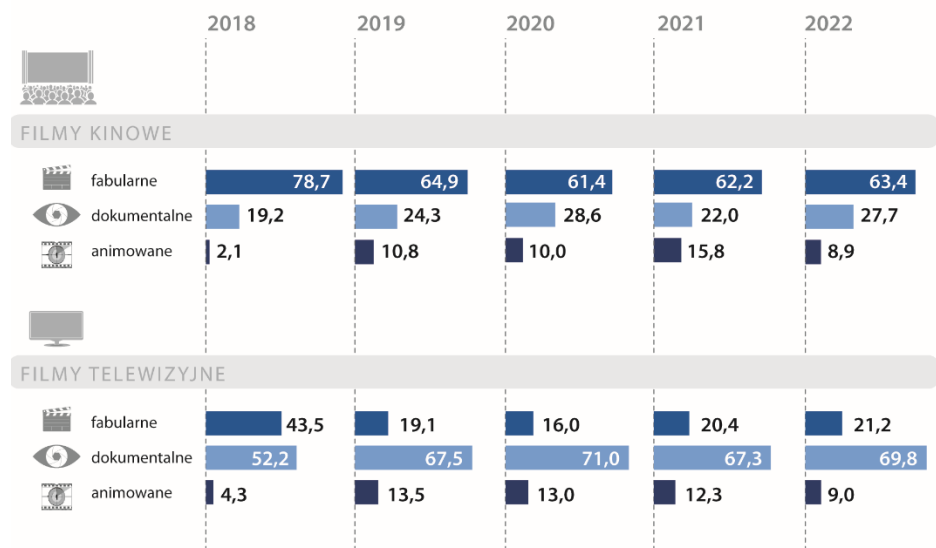
W 2020 r. – z powodu sytuacji epidemicznej związanej z COVID-19 – działalność podmiotów zajmujących się produkcją filmową była czasowo ograniczona, co przełożyło się na spadek liczby wyprodukowanych filmów. Od 2021 r. zauważalny jest wzrost – w porównaniu do 2020 r. – liczby wyprodukowanych filmów zarówno kinowych, jak i telewizyjnych.

W ogólnej liczbie wyprodukowanych filmów największy udział miały produkcje dofinansowane/wsparte finansowo środkami publicznymi. W przypadku filmów kinowych udział ten wynosił w: 2018 r. – 74,5 %, 2019 r. – 85,1 %, 2020 r. – 46,8 %, 2021 r. – 67,9 %, 2022 r. – 66,2 %.

Najwyższy udział w strukturze wyprodukowanych filmów do wyświetlania w kinach miały filmy fabularne (od 78,7 % w 2018 r. do 63,4 % w 2022 r.); natomiast w telewizji – filmy dokumentalne (od 52,2 % w 2018 r. do 69,8 % w 2022 r.).

Wykres nr 6

Struktura wyprodukowanych filmów (według rodzajów) w latach 2018–2022



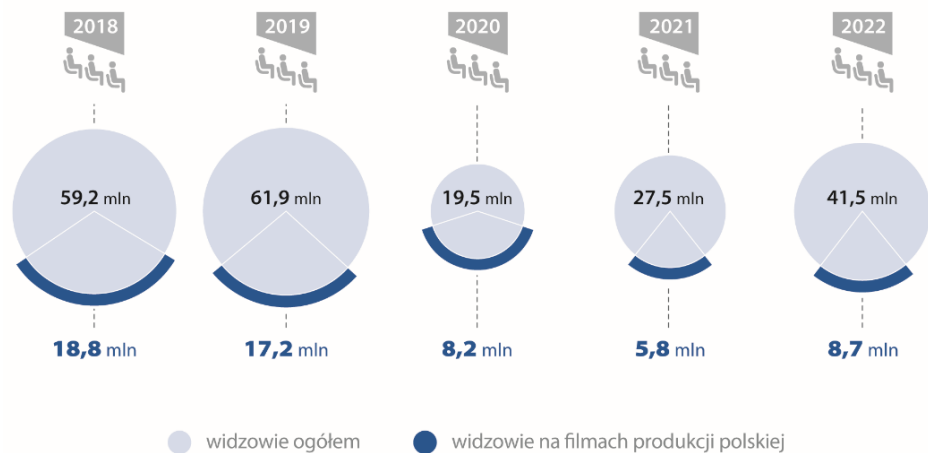
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

**Popandemiczny wzrost frekwencji w kinach**

Filmy wyświetlone w kinach zgromadziły w latach 2018–2022 ok. 210 mln widzów, z czego blisko 60 mln obejrzało filmy produkcji polskiej.

Wykres nr 7

Frekwencja w kinach, w tym na filmach produkcji polskiej, w latach 2018–2022



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Według danych PISF, w latach 2018–2023 (I półrocze) filmy fabularne, dokumentalne i animowane, finansowane i/lub dofinansowane przez PISF, były wyświetlane w kinach, z czego: 35 filmów premierowych z 2018 r. obejrzało

dotychczas blisko 12,5 mln widzów; 40 filmów premierowych z 2019 r. – ponad 4,6 mln osób, 22 filmy premierowe z 2020 r. – ponad 2,4 mln osób, 36 filmów premierowych z 2021 r. – ponad 3,2 mln osób, 47 filmów premierowych z 2022 r. – blisko 4,5 mln osób; w I półroczu 2023 r. 59 filmów, w tym 38 premierowych z 2022 r., obejrzało ponad 1,4 mln widzów.

W 2020 r. – z powodu sytuacji epidemicznej związanej z COVID-19 – działalność kin była czasowo ograniczona, co przełożyło się na spadek liczby widzów. Od 2021 r. zauważalny jest ponowny wzrost frekwencji, przy czym nie osiągnął on poziomu z lat 2018–2019.

W toku kontroli wskazano, że stan epidemii związanej z COVID-19 w okresie od 20 marca 2020 r. do 16 maja 2022 r. miał istotny wpływ na funkcjonowanie podmiotów działających w dziedzinie kinematografii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Kina były przez większość czasu zamknięte. Ich otwarciu towarzyszyło wprowadzenie ograniczeń m.in. w zakresie liczby widzów podczas pojedynczego seansu. Ponadto znaczna część producentów i dystrybutorów zdecydowała się rozpocząć eksploatację swoich filmów od platform streamingowych, pozbawiając kina części wyczekiwanego przez nie repertuaru.

### Osiągnięcia polskiej kinematografii

Dofinansowane i/lub wspierane finansowo przez PISF filmy były nominowane<sup>85</sup> do udziału w wydarzeniach konkursowych i pokazowych.

Na festiwalach i pokazy międzynarodowe<sup>86</sup> w 2018 r. dokonano 793 nominacje, w 2019 r. – 96, w 2020 r. – 285, w 2021 r. – 272, w 2022 r. – 252 oraz w I połowie 2023 r. – 97. W ramach międzynarodowych festiwalu filmowych, akredytowanych przez FIAPF<sup>87</sup>, w 2018 r. było 114 nominacji, a w kolejnych latach odpowiednio: 45, 47, 71, 52 i 22 (do 30 czerwca 2023 r.)<sup>88</sup>.

Łącznie produkcje nominowane do udziału w międzynarodowych konkursach i pokazach festiwalowych otrzymały 209 nagród<sup>89</sup>.

Ponadto w latach 2018–2023 nominacje do Oscarów (nagroda Amerykańskiej Akademii Sztuki i Wiedzy Filmowej) otrzymało osiem produkcji: „Twój Vincent” (2018 r.), „Zimna wojna” (2019 r.), „Boże Ciało” (2019 r.), „Szarlatan” (2021 r.), „Quo vadis, Aida?” (2021 r.), „Sukienka” (2022 r.), „IO” (2023 r.). Ponadto w 2023 r. film „Chłopi” został zgłoszony jako polski kandydat do rywalizacji o Oscara w 2024 r. dla najlepszego pełnometrażowego filmu międzynarodowego.

Na wydarzenia krajowe było łącznie 1548<sup>90</sup> nominacji, spośród których 554 otrzymało nagrody w różnych kategoriach<sup>91</sup>. Najwięcej nominacji i nagród w wydarzeniach krajowych dotyczyło dwóch filmów: „25 lat niewinności” (34 nominacje i 20 nagród) oraz „Boże Ciało” (31 nominacji i 24 nagrody).

<sup>85</sup> Według danych PISF, filmy były pokazywane lub nominowane jednocześnie w kilku kategoriach w ramach jednego festiwalu/pokazu filmowego i mogły otrzymać jednocześnie kilka nagród – festiwale mogą mieć charakter konkursowy (nagrody) lub pokazowy, dlatego na potrzeby kontroli przyjęto liczbę nominacji na wydarzeniach.

<sup>86</sup> Podane liczby obejmują również filmy zgłoszone w ramach Warszawskiego Festiwalu Filmowego (WFF) i Krakowskiego Festiwalu Filmowego (KFF), które mają charakter międzynarodowy.

<sup>87</sup> Akredytowane festiwale obejmują (bez festiwalów specjalnych) międzynarodowe festiwale filmowe konkursowe (w: Berlinie, Kairze, Teheranie, Cannes, Goa, Karłowych Varach, Locarno, Mar Del Plata, San Sebastian, Szanghaju, Tallinie, Tokio, Wenecji oraz Warszawski Festiwal Filmowy w Warszawie), międzynarodowe przeglądy filmowe (w Toronto i Wiedniu), jak również akredytowane festiwale filmów dokumentalnych i krótkometrażowych (Międzynarodowy Festiwal Filmów Krótkometrażowych w Oberhausen, Krakowski Festiwal Filmowy w Krakowie, Festiwal Filmowy w Tampere, Międzynarodowy Festiwal Filmów Dokumentalnych i Krótkometrażowych w Bilbao), <https://fiapf.org/festivals/accruited-festivals/> [dostęp: 12 lipca 2023 r.].

<sup>88</sup> Podane liczby obejmują również filmy zgłoszone w ramach Warszawskiego Festiwalu Filmowego (WFF) i Krakowskiego Festiwalu Filmowego (KFF), które wynosiły odpowiednio: w 2018 r. – 5/17 zgłoszeń, 2019 r. – 5/15 zgłoszeń, 2020 r. – 3/15 zgłoszeń, 2021 r. 5/15 zgłoszeń, 2022 r. – 5/16, 2023 – 10 zgłoszeń (KFF).

<sup>89</sup> Bez nagród przyznanych w ramach WFF i KFF – ujęte w nagrodach krajowych.

<sup>90</sup> W liczbie nominacji i nagród ujęto również te przyznane w ramach WFF i KFF.

<sup>91</sup> Według danych PISF, filmy mogły być zgłaszane jednocześnie w kilku kategoriach w ramach jednego festiwalu/pokazu filmowego i otrzymać nominacje lub nagrodę w kilku kategoriach.

### 5.3. Kontrola realizacji przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii

**Prawidłowa na ogół kontrola przez PISF realizacji przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii**

PISF prowadził kontrolę realizacji przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii, w tym wydatkowania środków publicznych, na ogół zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie kontroli. W odniesieniu do 93 % objętych kontrolą beneficjentów przeprowadzano czynności jedynie na podstawie przekazanych raportów, zaś kontrolą w siedzibach beneficjentów obejmowano corocznie niespełna 7 % beneficjentów w stosunku do udzielonych dofinansowań w roku poprzednim. Stwierdzono, że Instytut nie w pełni stosował procedurę określoną w § 7a ust. 7 rozporządzenia w sprawie kontroli, a także nie podjął działań w stosunku do trzech podmiotów kontrolowanych, które nie zrealizowały obowiązku określonego w § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia. Ponadto w ograniczonym zakresie PISF korzystał z uprawnienia do prowadzenia kontroli przedsiębiorców, którym przyznano wsparcie finansowe, podejmując takie działania tylko raz w latach 2019–2023 (do 30 czerwca).

#### 5.3.1. Kontrola dofinansowywanych przedsięwzięć

Szczegółowy tryb i sposób przeprowadzania kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej został określony w rozporządzeniu w sprawie kontroli, a także we wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora PISF Regulaminie kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie<sup>92</sup>.

W badanym okresie PISF planował (po zmianach) przeprowadzenie 236 kontroli w siedzibach podmiotów, którym udzielono dofinansowań, w tym w: 2018 r. – 54, w 2019 r. – 47, w 2020 r. – 43, w 2021 r. – 40, w 2022 r. – 36, w I półroczu 2023 r. – 16. Z ww. zrealizowano odpowiednio: 40, 44, 43, 40, 36 i 16 kontroli. Ponadto przeprowadzono 16 kontroli doraźnych, w tym w: 2019 r. – dwie, 2020 r. – trzy, 2021 r. – cztery, 2022 r. – pięć, do 30 czerwca 2023 r. – dwie.

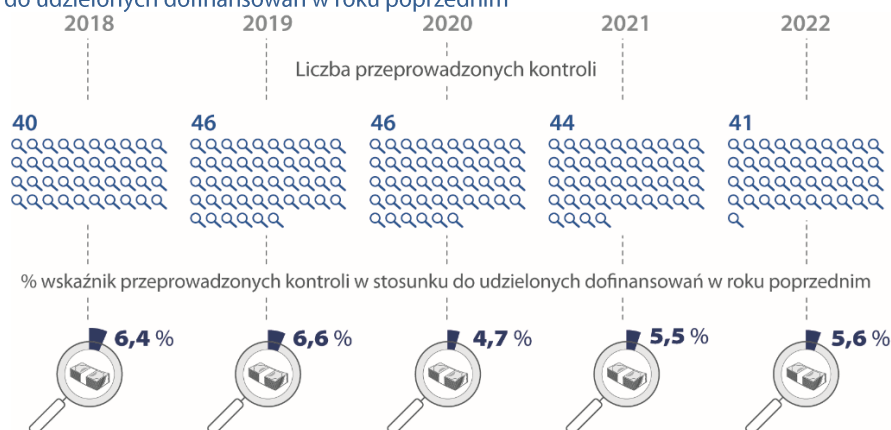
Zgodnie z § 3 pkt 3 Regulaminu kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z 2020 r., kontrola obejmuje w każdym roku około 5 % beneficjentów, w stosunku do udzielonych dofinansowań w roku poprzednim. Ostateczną decyzję o liczbie kontroli w danym roku podejmuje Dyrektor.

**Nieosiągnięcie w 2020 r. wskaźnika przeprowadzonych kontroli**

Przeprowadzone kontrole (planowe i doraźne) stanowiły w: 2018 r. 6,4 % udzielonych dofinansowań w poprzednim roku, 2019 r. – 6,6 %, 2020 r. – 4,7 %, 2021 r. – 5,5 %, 2022 r. – 5,6 %.

Infografika nr 5

Liczba kontroli przeprowadzonych w latach 2018–2023 (I półrocze) w stosunku do udzielonych dofinansowań w roku poprzednim



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

<sup>92</sup> W latach 2018–2023 (I półrocze) obowiązywały: 1) wprowadzony zarządzeniem nr 17 Dyrektora PISF z dnia 5 czerwca 2006 r. Regulamin kontroli wewnętrznej (załącznik nr 1 do ww. zarządzenia) i stanowiąca jego integralną część Instrukcja w sprawie zasad i trybu postępowania kontrolnego (załącznik nr 2) oraz Wskazówki dla kontrolujących (załącznik nr 3); 2) wprowadzony zarządzeniem nr 26/2020 Dyrektora PISF z dnia 22 czerwca 2020 r., dalej: Regulamin kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z 2020 r.

<b>Prawidłowe przeprowadzenie kontroli</b>	<p>Przyczyną nieosiągnięcia w 2020 r. 5 % wskaźnika, o którym mowa w § 3 pkt 3 Regulaminu kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie, była rezygnacja z trzech kontroli, w tym dwóch, które miały odbyć się poza granicami Polski w związku z restrykcjami związanymi z sytuacją epidemiologiczną.</p> <p>Objęte badaniem kontrole przeprowadzono w terminie określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli, tj. w okresie od dnia udzielenia dofinansowania do dnia, w którym upływają 72 miesiące od zakończenia przedsięwzięcia, lub w przypadku przedsięwzięcia dofinansowanego w formie dotacji, od upływu okresu rozliczenia dotacji określonego w umowie o dofinansowanie przedsięwzięcia.</p> <p>W protokołach kontroli zawarto elementy określone w § 5 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie kontroli.</p> <p>Na podstawie protokołów kontroli, zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli, sporządzono wystąpienia pokontrolne, w których w sześciu przypadkach sformułowano wnioski i zalecenia pokontrolne. Dwa podmioty kontrolowane – na podstawie § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli – złożyły wyjaśnienia odnośnie do wniosków i zaleceń pokontrolnych, a jeden – dokonał zwrotu części dotacji.</p>
<b>Niewyegzekwowanie wyjaśnień od podmiotów kontrolowanych</b>	<p>Dyrektor PISF nie podjął działań w stosunku do trzech podmiotów, do których skierował wystąpienia po kontrolach przeprowadzanych w trybie i na zasadach określonych w rozporządzeniu w sprawie kontroli, mimo że podmioty te – wbrew obowiązкови wynikającemu z § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia – nie złożyły wyjaśnień odnośnie do wniosków i zaleceń pokontrolnych, sformułowanych w wystąpieniach. W toku kontroli wyjaśniano, że egzekwowanie odpowiedzi od podmiotu kontrolowanego prowadzone jest w zależności od charakteru zaleceń i wniosków przekazanych do realizacji.</p>
<b>Niestosowanie w pełni procedury kontrolnej</b>	<p>Kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji i pożyczek udzielanych przez Instytut dokonywano również w siedzibie PISF na podstawie dokumentacji przekazanej przez podmioty, które otrzymały dofinansowanie.</p> <p>W latach 2018–2023 (do 30 czerwca) Instytut w swojej siedzibie przeprowadził 2788 kontroli, w tym w: 2018 r. – 373, 2019 r. – 396, 2020 r. – 574, 2021 r. – 493, 2022 r. – 560, I półroczu 2023 r. – 392.</p> <p>W badanym okresie w PISF nie w pełni stosowano procedurę określoną w § 7a ust. 7 rozporządzenia w sprawie kontroli, tj. nie sporządzano pisemnych wystąpień do podmiotów kontrolowanych zawierających opis ustalonego stanu faktycznego i jego ocenę. Natomiast zalecenia dotyczące usunięcia nieprawidłowości oraz termin ich usunięcia były formułowane w formie pisemnej i przekazywane podmiotom kontrolowanym drogą mailową.</p>

### 5.3.2. Kontrola wspieranych finansowo przedsięwzięć

<b>Korzystanie w ograniczonym zakresie z uprawnienia do kontroli</b>	<p>Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o produkcji audiowizualnej, Instytut może prowadzić kontrolę przedsiębiorców, którym przyznano wsparcie finansowe w zakresie produkcji audiowizualnej albo usługi na rzecz produkcji audiowizualnej, na którą przedsiębiorcy przyznano wsparcie finansowe, w celu weryfikacji: 1) terminowości realizacji prac objętych wsparciem finansowym zgodnie z terminami określonymi w umowie o wsparcie finansowe lub 2) rzetelności informacji zawartych w raporcie i w załącznikach do raportu.</p> <p>W latach 2019–2023 (do 30 czerwca) Instytut przeprowadził jedną (na przełomie 2020 r. i 2021 r.) kontrolę, zgodnie z zasadami określonymi w art. 28–30 ustawy o produkcji audiowizualnej.</p> <p>Jako przyczynę prowadzenia przez PISF kontroli w ograniczonym zakresie wskazywano dokonywanie badania całości dokumentów dot. polskich kosztów kwalifikowalnych (PKK) przez firmy audytorskie, na zlecenie i za wynagrodzeniem opłacanym przez PISF. Firmy audytorskie dokonywały weryfikacji całości dokumentów, wykonując tym samym czynności o charakterze kontrolnym, i na ich podstawie wydawały opinie ekonomiczno-finansowe potwierdzające wysokość PKK.</p>
--	---



## 5.4. Nadzór nad działalnością w dziedzinie kinematografii

<b>Prawidłowy nadzór Ministra nad działalnością w dziedzinie kinematografii</b>	Minister sprawował nadzór nad instytucjami, prowadzącymi działalność oraz realizującymi przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii, w trybie i na zasadach określonych w zarządzeniu w sprawie nadzoru i kontroli, a także prowadził kontrole w ww. podmiotach zgodnie z przepisami ustawy o kontroli w administracji rządowej. Jednakże stosowane mechanizmy kontroli rozliczenia środków dotacji celowej udzielonej PISF na wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy o produkcji audiowizualnej nie pozwoliły na zidentyfikowanie stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości.
<b>Prawidłowe powoływanie i odwoływanie członków Rady PISF</b>	Na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o kinematografii Minister powoływał Radę Instytutu oraz odwoływał jej członków. Rada składała się z jedenastu członków powoływanych na okres trzech lat. Trzech członków było zgłoszonych przez twórców filmowych jeden przez producentów filmowych, jeden przez związki zawodowe działające w sferze kinematografii, pięciu przez podmioty, o których mowa w art. 19 ust. 1-5 ustawy o kinematografii. Członkowie Rady nie pełnili swojej funkcji przez więcej niż dwie kolejno po sobie następujące kadencje.
<b>Terminowe badanie uchwał Rady PISF</b>	Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o kinematografii, Minister, w terminie 30 dni, bada uchwały podejmowane przez Radę Instytutu i przesłane mu niezwłocznie przez ten organ, w zakresie zgodności z prawem, i stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części, jeżeli narusza ona prawo lub stwarza zagrożenie wystąpienia ujemnego wyniku finansowego. W okresie objętym kontrolą Ministrowi przekazano 74 uchwały Rady PISF, w tym w: 2018 r. – 15, 2019 r. – 31, 2020 r. – cztery, 2021 r. – 15, 2022 r. – sześć, 2023 r. – trzy (do dnia 30 czerwca).
<b>Prawidłowy nadzór nad działalnością PISF</b>	Minister dochowywał 30-dniowego terminu na badanie uchwał podejmowanych przez Radę PISF. W odniesieniu do dwóch uchwał stwierdził ich nieważność z uwagi na brak wystąpienia przesłanek do wydania negatywnej opinii w przedmiocie zaopiniowania rocznego sprawozdania z działalności za 2018 r. oraz rocznego sprawozdania finansowego PISF za 2018 r. W ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością PISF, określonego w art. 10 ust. 3-5 ustawy o kinematografii, Minister: – zatwierdzał roczne plany działalności PISF, a także projekty rocznego planu finansowego, które – po zatwierdzeniu – przekazywał ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych; – rozpatrywał i zatwierdzał roczne sprawozdania z działalności Instytutu, a także roczne sprawozdania finansowe; – co dwa lata wskazywał biegłego rewidenta do badania sprawozdań finansowych PISF.
<b>Prawidłowa realizacja zadań określonych w zarządzeniu w sprawie nadzoru i kontroli</b>	Minister określił w zarządzeniu zakres oraz tryb nadzoru i kontroli sprawowanej nad objętymi częścią 24 budżetu państwa jednostkami organizacyjnymi, w tym nad państwowymi instytucjami kultury oraz PISF. W imieniu Ministra czynności nadzorcze wykonywały departamenty merytoryczne, w tym w zakresie kinematografii – Departament Prawa Autorskiego i Filmu. Na podstawie przepisów ww. zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli Minister dokonywał oceny działalności podległych i nadzorowanych instytucji w zakresie realizacji planów i założeń, w tym wykonania planów finansowych i wydatkowania dotacji podmiotowych i celowych.
<b>Niezidentyfikowanie nieprawidłowości w rozliczeniach dotacji celowej</b>	Stosowane mechanizmy kontroli rozliczenia środków dotacji celowej udzielonej PISF na wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy o produkcji audiowizualnej nie pozwoliły na zidentyfikowanie nieprawidłowości.



**Nieprawidłowości w rozliczeniach dotacji celowej**

W rozliczeniach środków dotacji celowej na wsparcie finansowe za 2020 r. i 2022 r. PISF wykazał dwie umowy, które w dacie złożenia ww. rozliczeń zostały rozwiązane, a środki z rachunków powierniczych zostały przekazane na rachunek PISF do dnia 31 stycznia następnego roku kalendarzowego, w którym została udzielona dotacja. I tak w „Informacji o wykorzystaniu dotacji celowej”:

- za 2020 r. PISF wykazał umowę na kwotę 903,4 tys. zł, która została rozwiązana w dniu 22 grudnia 2020 r., a środki z rachunku powierniczego na rachunek Instytutu zostały przekazane w dniu 26 stycznia 2021 r.;
- za 2022 r. Instytut wykazał umowę na kwotę 533 tys. zł, która została rozwiązana w dniu 30 sierpnia 2022 r., a środki z rachunku powierniczego na rachunek Instytutu zostały przekazane w dniu 19 września 2022 r.

W toku kontroli w Ministerstwie wskazano, że ustawodawca nie określił obowiązku informowania Ministra o rozwiązaniu umów, w związku z czym takie informacje były przekazywane w zwykłym trybie sprawozdawczym.

W latach 2018–2023 MKiDN przeprowadziło łącznie 11 kontroli jednostek podległych i nadzorowanych prowadzących działalność w zakresie kinematografii bądź realizujących przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii<sup>93</sup>.

**Prawidłowe  
przeprowadzanie  
kontroli**

**Przedmiot kontroli MKiDN**

Przedmiotem prowadzonych kontroli było:

- w Polskim Instytucie Sztuki Filmowej (2020 r.) – badanie bezpieczeństwa teleinformatycznego;
- w Wytwórni Filmów Dokumentalnych i Fabularnych w Warszawie (2020 r.) – m.in. zbadanie wybranych aspektów organizacji i gospodarki finansowej w 2019 r. dotyczące Studia Miniatur Filmowych w Warszawie przejętego przez WFDiF;
- w Instytucie Solidarności i Męstwa im. Witolda Pileckiego (2021 r.) – badanie m.in. dwóch umów o łącznej wartości 140,5 tys. zł brutto, które dotyczyły przygotowania scenariusza i reżyserii filmu, nadzoru nad jego montażem i produkcją oraz koordynacji filmu dokumentalnego pod roboczym tytułem „Polski El Greco”;
- w Studiu Filmów Rysunkowych w Bielsku-Białej (2021 r.) – badanie wybranych aspektów gospodarki finansowej; w wyniku kontroli MKiDN stwierdziło nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków publicznych w wysokości 203,2 tys. zł (zapłata mimo braku wykonania usług).

Wystąpienia pokontrolne, skierowane do podmiotów kontrolowanych, zawierały elementy określone w art. 46 ust. 1–3 w związku z art. 36 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Informacje o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia zostały terminowo przekazane przez podmioty kontrolowane do MKiDN.

Od 2021 r. Departament Prawa Autorskiego i Filmu zgłaszał do planu kontroli propozycje przeprowadzenia kontroli w PISF w przedmiocie prawidłowości realizacji zadań wynikających z ustawy o finansowaniu kinematografii, w tym prawidłowości wykorzystania przyznanych środków finansowych przez MKiDN, które nie zostały uwzględnione. Jako przyczynę wskazano fakt, że posiadane zasoby kadrowe nie pozwalały na ujęcie w planie kontroli wszystkich zgłoszonych propozycji kontroli.

<sup>93</sup> Kontrole przeprowadzono w: Studiu Filmowym „Kadr”, FilMOTECE Narodowej – Instytucie Audiowizualnym, Studiu Miniatur Filmowych, EC1 Łódź – Miasto Kultury w Łodzi, Wytwórni Filmów Dokumentalnych i Fabularnych w Warszawie, Studiu Filmów Rysunkowych w Bielsku-Białej, Polskim Instytucie Sztuki Filmowej, Instytucie Solidarności i Męstwa im. Witolda Pileckiego, Centrum Technologii Audiowizualnych we Wrocławiu.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Czy prawidłowo i rzetelnie wykorzystywano środki publiczne na finansowanie kinematografii?
<b>Cele szczegółowe</b>	1) Czy system wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii funkcjonował prawidłowo?; 2) Czy środki publiczne na działalność i przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii były wydatkowane prawidłowo i rzetelnie?; 3) Czy kontrola realizacji przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii, w tym wydatkowania środków publicznych, była prawidłowa i rzetelna?; 4) Czy nadzór nad działalnością w dziedzinie kinematografii, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych, był prawidłowy i rzetelny?
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Polski Instytut Sztuki Filmowej oraz trzech beneficjentów środków publicznych.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę w MKiDN oraz PISF przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności celowości i gospodarności; kontrolę u beneficjentów przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 3 oraz art. 5 ust. 3 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności i gospodarności.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	2018–2023 (do dnia zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 9 maja 2023 r. do 28 lipca 2023 r.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W trakcie kontroli w PISF wystąpiono o informację do 12 operatorów Regionalnych Funduszy Filmowych <sup>94</sup> .
<b>Pozostałe informacje</b>	Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy NIK. Przy jej programowaniu wykorzystano wyniki kontroli pt. „Finansowanie kinematografii przez Polski Instytut Sztuki Filmowej” (nr P/14/026).
<b>Wystąpienia pokontrolne</b>	Kontrole przeprowadzili: Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Delegatura NIK w Gdańsku, Delegatura NIK w Lublinie oraz Delegatura NIK w Warszawie.  W wyniku kontroli pięciu podmiotów skierowano wystąpienia pokontrolne do ich kierowników. Zastrzeżenia do wystąpień zgłosili: – Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – dwa zastrzeżenia; w podjętej w dniu 17 stycznia 2024 r. uchwale Nr 7/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło wszystkie zastrzeżenia; – Dyrektor Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej – cztery zastrzeżenia; w podjętej w dniu 4 października 2023 r. uchwale Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej NIK oddalił wszystkie zastrzeżenia.
<b>Wnioski pokontrolne</b>	W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano jedną uwagę oraz 10 wniosków pokontrolnych, z czego zrealizowano sześć, a trzy były w trakcie realizacji <sup>95</sup> .

<sup>94</sup> Dolnośląski Fundusz Filmowy, Wrocław Film Commission; Gdański Fundusz Filmowy; Gdyński Fundusz Filmowy; Lubelski Fundusz Filmowy; Łódź Film Commission; Mazowiecki i Warszawski Fundusz Filmowy; Poznań Film Commission; Podkarpacka Komisja Filmowa; Regionalny Fundusz Filmowy w Krakowie, Kraków Film Commission; Śląski Fundusz Filmowy; Warmińsko-Mazurski Fundusz Filmowy; Zachodniopomorski Fundusz Filmowy Pomerania Film.

<sup>95</sup> Według stanu na dzień 17 stycznia 2024 r. Nie wpłynęła odpowiedź na wystąpienie pokontrolne z MKiDN ze względu na fakt, że zastrzeżenia Ministra do wystąpienia pokontrolnego zostały rozpatrzone przez Kolegium NIK w dniu 17 stycznia 2024 r.

**Finansowe  
rezultaty kontroli**

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w wymiarze finansowym na łączną kwotę 7448,4 tys. zł, w tym: 7078,1 tys. zł – kwota nienależnie uzyskana oraz 370,3 tys. zł – kwota wydatkowana w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa.

**Wykaz jednostek  
kontrolowanych**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Piotr Gliński Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
2.		Polski Instytut Sztuki Filmowej	Radosław Śmigulski Dyrektor PISF
3.	Delegatura NIK w Gdańsku	Chłopi Sp. z o.o. ul. Józefa Kraszewskiego 31, 81-815 Sopot	Sean Michael Bobbitt
4.	Delegatura NIK w Lublinie	Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp.j. ul. Niecała 15 lok. U4, 20-080 Lublin	Leszek Bodzak Aneta Hickinbotham
5.	Delegatura NIK w Warszawie	Madants Sp. z o.o. ul. L. Nabelaka 15 lok. 1, 00-743 Warszawa	Beata Natalia Rzeźniczek

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	pozytywna w zakresie realizacji zadań określonych w ustawie o kinematografii w formie opisowej w zakresie realizacji zadań określonych w ustawie o produkcji audiowizualnej	Powoływanie ekspertów opiniujących wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o kinematografii Prawidłowe i rzetelne, co do zasady, wydatkowanie środków publicznych na finansowanie działalności i przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii Terminowe zatwierdzanie rozliczeń udzielonych dotacji Sprawowanie nadzoru w trybie i na zasadach określonych w zarządzeniu w sprawie nadzoru i kontroli Prowadzenie kontroli zgodnie z przepisami ustawy o kontroli w administracji rządowej	Nierzetelna zmiana rozporządzenia w sprawie kosztów kwalifikowalnych Przeznaczenie niepełnej – w stosunku do zapotrzebowania – wielkości środków na wsparcie finansowe przedsiębiorców Długotrwałe procedowanie decyzji skutkujące koniecznością zapłaty dodatkowych odsetek w kwocie 268,2 tys. zł Stosowanie mechanizmów kontroli rozliczenia środków dotacji celowej udzielonej PISF na wsparcie finansowe, które nie pozwoliły na zidentyfikowanie nieprawidłowości
2.	Polski Instytut Sztuki Filmowej	w formie opisowej	Zapewnienie funkcjonowania prawidłowego systemu wyboru dofinansowanych oraz wspieranych finansowo przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii Prawidłowe i rzetelne, co do zasady, wydatkowanie środków publicznych na działalność i przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii Prowadzenie kontroli w trybie określonym w rozporządzeniu w sprawie kontroli	Nierzetelne rozliczenie środków dotacji celowej w kwocie 7078,1 tys. zł na wsparcie finansowe; niedokonanie korekty tych rozliczeń oraz zwrotu środków pobranych w nadmiernej wysokości Długotrwałe procedowanie decyzji skutkujące koniecznością zapłaty dodatkowych odsetek w kwocie 102,1 tys. zł Niedotrzymanie ustawowego terminu na weryfikację raportów po zakończeniu prac objętych wsparciem Niestosowanie w pełni procedury określonej w § 7a ust. 7 rozporządzenia w sprawie kontroli Niepodjęcie działań w stosunku do podmiotów kontrolowanych, które nie złożyły wyjaśnień odnośnie wniosków i zaleceń pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniach
3.	Chłopi Sp. z o.o., z siedzibą w Sopocie	w formie opisowej	Złożenie prawidłowych wniosków o dofinansowanie przedsięwzięcia w formie dotacji, zgodnych z § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć Prawidłowe dokumentowanie poniesionych kosztów, sfinansowanych z dotacji PISF Prawidłowe dokumentowanie poniesionych polskich kosztów kwalifikowalnych Terminowe złożenie raportu po zakończeniu prac objętych wsparciem finansowym	Złożenie nieprawidłowych wniosków o przyznanie wsparcia finansowego, z których jeden został odrzucony, a drugi – zaakceptowany po modyfikacji na wezwanie PISF Nieterminowe złożenie raportu końcowego z wykorzystania dotacji na przygotowanie projektu filmowego Nieprowadzenie odrębnej dokumentacji finansowo-księgowej dla celów rozliczenia dotacji PISF na dofinansowanie produkcji filmu w sposób umożliwiający kontrolę prawidłowości wydatkowania środków dotacji od momentu ich otrzymania

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp.J., z siedzibą w Lublinie	w formie opisowej	Złożenie prawidłowych wniosków o dofinansowanie przedsięwzięcia w formie dotacji, zgodnych z § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć Terminowe złożenie częściowego raportu z wydatkowania pierwszej raty dotacji PISF na produkcję filmu Prawidłowe i zgodne z przeznaczeniem wydatkowanie środków uzyskanych z PISF	Złożenie nieprawidłowego wniosku o przyznanie wsparcia finansowego, który wymagał korekty Przypadki nieprawidłowego dokumentowania poniesionych kosztów, sfinansowanych z dotacji PISF Złożenie nieprawidłowego raportu po zakończeniu prac objętych wsparciem finansowym, który wymagał korekty
5.	Madants Sp. z o.o., z siedzibą w Warszawie	w formie opisowej	Złożenie prawidłowych wniosków o dofinansowanie przedsięwzięcia w formie dotacji i pożyczki, zgodnych z przepisami rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć Terminowe złożenie raportów z wydatkowania środków dotacji oraz pożyczki na produkcję filmu, a także raportu po zakończeniu prac objętych wsparciem finansowym Prawidłowe i zgodne z przeznaczeniem wydatkowanie środków uzyskanych z PISF	Nieterminowe przekazanie raportu z wykorzystania dotacji na promocję filmu za granicą Podawanie na dokumentach księgowych błędnych informacji dotyczących źródeł finansowania

\*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

<b>Ustawa o kinematografii</b>	Podstawowym aktem prawnym określającym zasady wspierania twórczości filmowej i innej działalności w dziedzinie kinematografii oraz ochrony zasobów sztuki filmowej jest ustawa o kinematografii.
<b>Zadania ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego</b>	Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 ww. ustawy, zadania organów administracji rządowej w zakresie kinematografii realizuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, do zakresu działania którego należy w szczególności: projektowanie kierunków realizacji polityki kulturalnej państwa w dziedzinie kinematografii; zapewnienie powszechnego dostępu społeczeństwa do dorobku polskiej, europejskiej i światowej sztuki filmowej; tworzenie warunków do rozwoju wszystkich gatunków i rodzajów twórczości filmowej; wspieranie rozwoju artystycznego młodych twórców; wspieranie edukacji i doskonalenia zawodowego oraz ochrony zawodów filmowych; wspieranie upowszechniania kultury filmowej i działanie na rzecz rozwoju społecznego ruchu filmowego oraz piśmiennictwa filmowego.
<b>Zadania Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej</b>	W celu wspierania rozwoju kinematografii utworzono państwową osobę prawną – Polski Instytut Sztuki Filmowej (art. 7 ust. 1 ustawy), nad którym nadzór sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 10 ust. 1 ustawy).
	Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy, PISF realizuje zadania z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii, w szczególności przez:
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) tworzenie warunków do rozwoju polskiej produkcji filmów i koprodukcji filmowej;</li> <li>2) inspirowanie i wspieranie rozwoju wszystkich gatunków polskiej twórczości filmowej, a w szczególności filmów artystycznych w tym przygotowania projektów filmowych, produkcji filmów i rozpowszechniania filmów;</li> <li>3) wspieranie działań mających na celu tworzenie warunków powszechnego dostępu do dorobku polskiej, europejskiej i światowej sztuki filmowej;</li> <li>4) wspieranie debiutów filmowych oraz rozwoju artystycznego młodych twórców filmowych;</li> <li>5) promocję polskiej twórczości filmowej;</li> <li>6) dofinansowywanie przedsięwzięć z zakresu przygotowania projektów filmowych, produkcji filmów, dystrybucji filmów i rozpowszechniania filmów, promocji polskiej twórczości filmowej i upowszechniania kultury filmowej, w tym produkcji filmów podejmowanych przez środowiska polonijne;</li> <li>7) świadczenie usług eksperckich organom administracji publicznej;</li> <li>8) wspieranie utrzymywania archiwów filmowych;</li> <li>9) wspieranie rozwoju potencjału polskiego niezależnego przemysłu kinematograficznego, a w szczególności małych i średnich przedsiębiorców działających w kinematografii;</li> <li>10) wspieranie produkcji audiowizualnej na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej;</li> <li>11) nadawanie każdemu filmowi wyświetlanemu w kinie indywidualnego identyfikatora publikowanego na stronie podmiotowej Instytutu w Biuletynie Informacji Publicznej;</li> <li>12) wspieranie rozwiązań ułatwiających zapoznanie się z dorobkiem kinematografii osobom z niepełnosprawnościami wzroku i słuchu.</li> </ol>
<b>Zasady dofinansowywania przedsięwzięć z zakresu kinematografii</b>	Rozdział 3 ustawy określa zasady dofinansowywania przedsięwzięć z zakresu przygotowania projektów filmowych, produkcji filmów, dystrybucji filmów i rozpowszechniania filmów, promocji polskiej twórczości filmowej i upowszechniania kultury filmowej.
	Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy, dofinansowanie przedsięwzięcia odbywa się w formie dotacji, a w odniesieniu do przedsięwzięć z zakresu przygotowania projektów filmowych i produkcji filmów również w formie udzielenia pożyczki lub poręczenia. Dofinansowanie przedsięwzięcia nie może przekroczyć 50 %



budżetu filmu, z wyjątkiem filmów, których treść i forma mają charakter ambitny artystycznie i które mają ograniczone walory komercyjne lub debiutów reżyserskich (film trudny) oraz filmów niskobudżetowych. W każdym przypadku kwota dofinansowania przedsięwzięcia nie może przekroczyć 90 % budżetu przedsięwzięcia (ust. 2). Instytut udziela dofinansowania przedsięwzięcia w drodze umowy cywilnoprawnej, którą w imieniu Instytutu zawiera Dyrektor, po zasięgnięciu opinii ekspertów (ust. 3).

Według art. 22 ust. 3 ustawy, dofinansowanie przedsięwzięcia udzielane jest w oparciu o następujące kryteria:

- 1) walory artystyczne, poznawcze i etyczne;
- 2) znaczenie dla kultury narodowej oraz umacnianie tradycji polskiej i języka ojczystego;
- 3) wzbogacenie europejskiej różnorodności kulturalnej;
- 4) przewidywane skutki planowanego przedsięwzięcia;
- 5) warunki ekonomiczno-finansowe realizacji.

Szczegółowe warunki i tryb udzielania przez PISF dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii zostały określone w rozporządzeniu w sprawie dofinansowania przedsięwzięć.

Zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia, na dofinansowanie przedsięwzięć, o których mowa w § 1 pkt 1 lit. b<sup>96</sup>, PISF przeznacza przynajmniej 60 % środków przeznaczonych w danym roku na działalność statutową.

Decyzję w sprawie udzielenia dofinansowania podejmuje dyrektor PISF na pisemny wniosek zainteresowanego podmiotu, po zasięgnięciu opinii ekspertów. Podstawę udzielenia dofinansowania stanowi umowa, której stronami jest PISF, reprezentowany przez jego dyrektora, oraz podmiot otrzymujący dofinansowanie (§ 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia).

Dofinansowanie jest udzielane w formie: dotacji (§§ 16–18 ww. rozporządzenia), pożyczki (§§ 19–21 rozporządzenia) oraz poręczenia (§§ 22–23 rozporządzenia).

Elementy, jakie powinien zawierać wniosek o udzielenie dofinansowania, zostały określone w § 11 oraz § 22 ww. rozporządzenia<sup>97</sup>.

**Kontrola  
dofinansowywanych  
przedsięwzięć  
z zakresu  
kinematografii**

PISF – jako organ udzielający dofinansowania przedsięwzięcia – został zobowiązany (na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o kinematografii) do kontroli rozliczenia przychodów i kosztów dofinansowanego przedsięwzięcia oraz przebiegu i sposobu realizacji przedsięwzięcia, a także prawidłowości wykorzystania otrzymanego dofinansowania.

Szczegółowy tryb i sposób przeprowadzania kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z PISF został określony w rozporządzeniu w sprawie kontroli.

Zgodnie z § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia, zakres danej kontroli może obejmować całość realizowanego przedsięwzięcia, jak i poszczególne elementy. Kontroli dokonuje się od dnia udzielenia dofinansowania do dnia, w którym upływają 72 miesiące od zakończenia przedsięwzięcia, lub, w przypadku przedsięwzięcia dofinansowanego w formie dotacji, od upływu okresu rozliczenia dotacji określonego w umowie o dofinansowanie przedsięwzięcia (§ 2 ust. 2 ww. rozporządzenia).

<sup>96</sup> Tj. dofinansowanie produkcji filmów.

<sup>97</sup> Zgodnie z § 22 rozporządzenia wniosek o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia w formie poręczenia powinien wskazywać podmiot, z którym PISF ma zawrzeć umowę poręczenia, w szczególności jego imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby, a także szczegółowe informacje o działalności tego podmiotu.

<b>Ustawa o produkcji audiowizualnej</b>	<p>Zasady, warunki oraz tryb przyznawania i rozliczania wsparcia finansowego reguluje ustawa o produkcji audiowizualnej.</p> <p>Wsparcie finansowe stanowi pomoc publiczną zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 1 ust. 2 ustawy). Pomoc publiczna, o której mowa w ust. 2, jest przyznawana na zasadach określonych w rozporządzeniu nr 651/2014, a w szczególności art. 54 tego rozporządzenia (art. 1 ust. 4 ustawy).</p>
<b>Zadania Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej</b>	<p>W rozdziale 2 ustawy określono zadania i przychody Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej (instytut) związane z przyznawaniem i rozliczaniem wsparcia finansowego.</p> <p>Zgodnie z art. 3 ustawy, do zadań PISF związanych ze wsparciem finansowym należy:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) przyznawanie wsparcia finansowego;</li> <li>2) rozliczanie środków przyznanych w ramach wsparcia finansowego;</li> <li>3) prowadzenie kontroli, o której mowa w art. 28 ust. 1;</li> <li>4) gromadzenie danych o rynku audiowizualnym, w tym danych finansowych, produkcyjnych oraz danych o dystrybucji krajowej i zagranicznej;</li> <li>5) dokonywanie analizy oraz sporządzanie raportów dotyczących wpływu przyznanego wsparcia finansowego na rozwój rynku produkcji audiowizualnej i obszarów polskiej gospodarki związanych z ponoszonymi polskimi kosztami kwalifikowanymi;</li> <li>6) promocja polskiego rynku produkcji audiowizualnej związana ze stwarzaniem warunków dla zagranicznych produkcji audiowizualnych oraz inwestycji w rynek produkcji audiowizualnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz promocja Rzeczypospolitej Polskiej jako miejsca produkcji audiowizualnej;</li> <li>7) prowadzenie rejestru wsparcia finansowego.</li> </ol>
<b>Zasady przyznawania wsparcia finansowego</b>	<p>Według art. 5 ust. 1 ustawy, przychodami Instytutu związanymi ze wsparciem finansowym są:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) dotacje celowe z budżetu państwa przeznaczone na wsparcie finansowe;</li> <li>2) przychody z opłat wnoszonych za rozpatrywanie wniosków o wsparcie finansowe;</li> <li>3) środki finansowe pochodzenia zagranicznego;</li> <li>4) inne środki finansowe, w tym spadki i darowizny.</li> </ol> <p>Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy, wsparcie finansowe przyznaje się na produkcję audiowizualną albo świadczenie usługi na rzecz produkcji audiowizualnej utworów audiowizualnych, których:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) wartość polskich kosztów kwalifikowalnych zapewnia realizację celów, o których mowa w art. 1 ust. 5;</li> <li>2) planowane czasy trwania umożliwiają ich rozpowszechnianie na polach eksploatacji właściwych dla poszczególnych rodzajów utworów audiowizualnych.</li> </ol> <p>Na produkcję audiowizualną danego utworu audiowizualnego może być przyznane tylko jedno wsparcie finansowe (art. 7 ust. 2 ustawy). W przypadku serialu wsparcie finansowe przyznaje się na każdy sezon serialu osobno (art. 7 ust. 3 ustawy).</p> <p>W ramach wsparcia finansowego przewidzianego na dany rok Instytut przyznaje co najmniej 10 % wsparcia na produkcję filmów animowanych i seriali animowanych (art. 12 ustawy).</p> <p>Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy, wysokość wsparcia finansowego wraz z innymi źródłami pomocy publicznej nie może przekroczyć łącznie 50 % całości kosztów produkcji utworu audiowizualnego. Wysokość wsparcia finansowego wraz z innymi źródłami pomocy publicznej przyznanymi na produkcję utworu audiowizualnego nie może przekroczyć łącznie 70 % całości kosztów produkcji utworu audiowizualnego w przypadku produkcji trudnego utworu audiowizualnego, który ma ograniczone walory komercyjne przez to, że: 1) jest skierowany do widowni w wieku do 12 lat lub 2) w swoim założeniu promuje polskie dziedzictwo historyczne lub kulturowe na świecie i jednocześnie polskie</p>

koszty kwalifikowalne jego produkcji audiowizualnej przekraczają co najmniej dwukrotnie minimalne wartości polskich kosztów kwalifikowalnych uprawniających do wystąpienia z wnioskiem (art. 13 ust. 2 ustawy). Wysokość wsparcia finansowego wraz z innymi źródłami pomocy publicznej przyznanymi na produkcję utworu audiowizualnego nie może przekroczyć łącznie 60 % całości kosztów produkcji audiowizualnej w przypadku koprodukcji międzynarodowej utworu audiowizualnego, w której jednym z państw pochodzenia producentów utworu audiowizualnego lub koproducentów utworu audiowizualnego jest Rzeczpospolita Polska, a pozostali producenci utworu audiowizualnego lub koproducenci utworu audiowizualnego pochodzą z innych państw członkowskich Unii Europejskiej lub z państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Limit ten nie dotyczy utworu trudnego, o którym mowa w ust. 2 (art. 13 ust. 3 ustawy).

Według art. 14 ust. 1 ustawy, wsparcie finansowe przyznaje się w wysokości 30 % polskich kosztów kwalifikowalnych, z tym że polskie koszty kwalifikowalne, które stanowią podstawę naliczania wsparcia finansowego, nie mogą przekroczyć 80 % całkowitych kosztów produkcji audiowizualnej. W przypadku gdy wysokość wsparcia finansowego wraz z innymi źródłami pomocy publicznej przekracza limity wsparcia finansowego określone w art. 13 ust. 1–3, wsparcie finansowe przyznaje się w wysokości niższej niż określona w ust. 1, tak aby finansowanie ze źródeł publicznych nie przekroczyło limitów określonych w art. 13 ust. 1–3 (art. 14 ust. 2 ustawy). Wysokość wsparcia finansowego przyznanego na jeden utwór audiowizualny nie może przekraczać 15 000 000 zł (art. 14 ust. 3 ustawy). Wysokość łącznego wsparcia finansowego, które może zostać przyznane jednemu przedsiębiorcy w danym roku kalendarzowym, nie może przekraczać 20 000 000 zł (art. 14 ust. 4 ustawy).

Rozdział 4 ustawy określa tryb przyznawania i rozliczania wsparcia finansowego, w tym m.in. zawartość: wniosku wydanie certyfikatu potwierdzającego spełnianie kryteriów testu kwalifikacyjnego (art. 16 ust. 2 ustawy); wniosku o przyznanie wsparcia finansowego (art. 18 ust. 3 ustawy); raportu po zakończeniu prac objętych wsparciem (art. 25 ust. 1 ustawy), a także elementy umowy o wsparcie finansowe (art. 23 ustawy).

#### **Polskie koszty kwalifikowalne**

W rozporządzeniu w sprawie kosztów kwalifikowalnych określono:

- 1) szczegółowy wykaz kosztów mogących stanowić polskie koszty kwalifikowalne oraz szczegółowy wykaz kosztów wyłączonych z kwalifikowania jako polskie koszty kwalifikowalne;
- 2) minimalne planowane czasy trwania utworów audiowizualnych oraz minimalne wartości polskich kosztów kwalifikowalnych uprawniających do wnioskowania o wsparcie finansowe – osobno dla poszczególnych rodzajów utworów audiowizualnych;
- 3) wzór wniosku o wydanie certyfikatu potwierdzającego spełnienie kryteriów testu kwalifikacyjnego;
- 4) wzór wniosku o wsparcie finansowe na produkcję audiowizualną albo świadczenie usługi na rzecz produkcji audiowizualnej utworów audiowizualnych;
- 5) wzór testu kwalifikacyjnego wraz ze szczegółowymi kryteriami testu kwalifikacyjnego i odpowiadającą im punktacją;
- 6) wzór raportu końcowego z prac objętych wsparciem finansowym na produkcję audiowizualną albo świadczenie usług na rzecz produkcji audiowizualnej.

#### **Nadzór dysponenta części**

Zgodnie z art. 175 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dysponenti części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę: 1) nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur; 2) wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa; 3) realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa; 4) efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Przedmiotem nadzoru i kontroli, o których mowa w ust. 1, jest – zgodnie z art. 175 ust. 2 ww. ustawy – w szczególności: 1) prawidłowość i terminowość pobierania dochodów; 2) zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem; 3) prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres zrealizowanych zadań; 4) wysokość i terminy przekazywania dotacji; 5) prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją z budżetu państwa.

Zakres i tryb nadzoru oraz kontroli sprawowanej przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad objętymi częścią 24 budżetu państwa jednostkami organizacyjnymi (w tym Polskim Instytutem Sztuki Filmowej) określa zarządzenie w sprawie nadzoru i kontroli.

#### **Regionalne Fundusze Filmowe**

W 2023 r. Regionalne Fundusze Filmowe obchodziły 15-lecie swojej działalności. Pierwszy fundusz – Łódzki Fundusz Filmowy – został powołany przez Miasto Łódź w 2007 r., najmłodszy – Gdański, rozpoczął działalność w 2022 r. Dwanaście funkcjonujących obecnie funduszy znajduje się w strukturach wojewódzkich lub miejskich instytucji kultury na terenie całego kraju. Obok Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej są jednym z najważniejszych źródeł publicznego wsparcia produkcji audiowizualnych w Polsce, odgrywając tym samym istotną rolę w rozwoju kinematografii oraz kształtowaniu i umacnianiu sektora kultury.

W ciągu 15 lat działalności fundusze wsparły ponad 700 produkcji na kwotę łączną ponad 100 mln złotych, w tym wiele ambitnych projektów i produkcji artystycznych, których realizacja nie byłaby możliwa bez ich wsparcia. Sześć z nich było nominowanych do Oscara, blisko sto jest koprodukcjami międzynarodowymi, a większość była pokazywana i nagradzana na festiwalach, w kraju i za granicą<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Patrz: <https://www.mik.waw.pl/archiwum/15-lecie-dzialalnosci-regionalnych-funduszy-filmowych/> [dostęp: 10 października 2023 r.].

### 6.3. Finansowanie ze środków publicznych kinematografii w wybranych krajach europejskich

#### Finansowanie kinematografii w Czechach



Czeski Fundusz Filmowy<sup>99</sup> (CFF) został utworzony 1 stycznia 2013 r. na podstawie nowej ustawy o utworach audiowizualnych i wspieraniu kinematografii.

CFF wspiera wszystkie etapy produkcji filmowej, a także promocję, dystrybucję i inne obszary związane z filmem. Co roku na to wsparcie przeznaczają się ok. 14,5 mln EUR. Fundusz stymuluje różne formy zachęt dla projektów audiowizualnych realizowanych w Czechach. Wydatki kwalifikowalne sięgają aż do 80 % całkowitego budżetu filmów. Roczny budżet na te rabaty gotówkowe wynosi ok. 31,4 mln euro.

Aby film mógłby być dofinansowany z CFF, zgodnie z wytycznymi UE, musi przejść tzw. Test kulturowy<sup>100</sup>. Film, który uzyska minimum 23 punkty na 46 możliwych do zdobycia, może ubiegać się o dofinansowanie. Test kulturowy zawiera kryteria kulturowe<sup>101</sup>, za które można uzyskać maksymalnie 16 punktów, oraz kryteria produkcji, za które można uzyskać maksymalnie 30 punktów.

Czeskie Centrum Filmowe promuje i sprzedaje czeskie filmy oraz wynajmuje czeski przemysł filmowy na całym świecie. Współpracuje z największymi międzynarodowymi festiwalami filmowymi i platformami koprodukcyjnymi oraz wykorzystuje globalną sieć partnerów, poszukując możliwości twórczej wymiany między czeskimi filmowcami a ich międzynarodowymi odpowiednikami.

Czeska Komisja Filmowa promuje kraj ze swoją infrastrukturą filmową jako jedno z najlepszych na świecie miejsc produkcji audiowizualnej. Komisja zapewnia przyjeżdżającym filmowcom konsultacje, wskazówki i odpowiednie kontakty.

#### Finansowanie kinematografii w Estonii



Estońska Fundacja Filmowa<sup>102</sup> została założona przez estońskie Ministerstwo Kultury w 1997 r., a jej zadaniem było dzielenie i dystrybucja krajowego budżetu filmowego.

Z uwagi na fakt, że przemysł filmowy szybko się zmieniał i rozwijał – dzięki postępowi technologicznemu i stale zmieniającym się systemom finansowania – w 2013 r. powstał w miejsce ww. Fundacji Estoński Instytut Filmowy (EFI), obejmujący znacznie szersze spektrum działań w branży filmowej. Działalność EFI obejmuje obecnie całą dziedzinę filmu. Z prawnego punktu widzenia Estoński Instytut Filmowy jest fundacją narodową, finansowaną głównie przez Ministerstwo Kultury.

Instytut jest odpowiedzialny za program wsparcia motywacyjnego, w ramach którego firmy zajmujące się produkcją filmową i telewizyjną mogą otrzymać rabat pieniężny w wysokości do 30 % kwalifikujących się wydatków na produkcję lokalną. EFI jest także organizatorem corocznych estońskich nagród filmowych i telewizyjnych.

<sup>99</sup> <https://fondkinematografie.cz/english/>

<sup>100</sup> Podobne testy kulturowe są stosowane w innych państwach.

<sup>101</sup> Tj.: scenariusz filmu oparty jest na wydarzeniach będących częścią kultury europejskiej, scenariusz oparty na wybranej osobistości kultury europejskiej, fabuła zawiera europejskie klimaty, film jest oparty dziełach o dużej wartości kulturowej, film koncentruje się na aktualnych tematach dotyczących społeczeństwa europejskiego, film odzwierciedla ważne wartości europejskie, film jest poświęcony kulturze, zwyczajom lub tradycjom Europy, film oparty jest na wydarzeniach mających wpływ na społeczeństwo europejskie.

<sup>102</sup> <https://filmi.ee/>

### Finansowanie kinematografii w Litwie



Litewskie Centrum Filmowe<sup>103</sup> (LCF) zapewnia finansowanie rozwoju filmowego i produkcji filmów krajowych, a także koprodukcji, w tym koprodukcji mniejszościowych. Do wsparcia kwalifikują się także debiuty filmowe.

Wnioski o dofinansowanie mogą składać osoby fizyczne prowadzące indywidualną działalność związaną z produkcją filmową zarejestrowaną na Litwie oraz osoby prawne zajmujące się produkcją filmową z siedzibą w tym kraju.

W 2022 r. budżet na produkcję filmową wyniósł 5,4 mln EUR. Finansowanie przez państwo filmów krajowych nie może przekroczyć określonych progów procentowych<sup>104</sup> oraz kwotowych<sup>105</sup>.

### Finansowanie kinematografii w Niemczech



Niemiecka Federalna Rada ds. Filmu<sup>106</sup> (FFA) jest narodową instytucją finansującą filmy i wspierającą działalność niemieckiej kinematografii. Jej budżet jest finansowany z tzw. opłaty filmowej, która jest pobierana m.in.: od kin, przemysłu filmowego, produkcji wideo i telewizji.

Fundusze FFA przeznaczone są m.in. na filmy fabularne na wszystkich etapach produkcji i eksploatacji: od opracowania scenariusza, poprzez produkcję, aż po dystrybucję oraz sprzedaż i ostatecznie dystrybucję wideo. Ponadto służą one wsparciu finansowemu kin, zachowaniu niemieckiego dziedzictwa filmowego, promocję niemieckich filmów za granicą oraz na edukację filmową.

FFA gromadzi, analizuje i publikuje najważniejsze dane rynkowe dotyczące przemysłu filmowego, wystawienniczego i wideo w Niemczech. Dodatkowo FFA odpowiada za zarządzanie programami finansowania projektów filmowych wspieranych przez Pełnomocnika Rządu Federalnego ds. Kultury i Mediów. FFA współpracuje również z innymi europejskimi instytucjami finansującymi, wspierając rozwój transgranicznych projektów i koprodukcji.

FFA finansuje bieżącą produkcję filmów kinowych wszystkich gatunków. Może także nagradzać filmy, które odniosły sukces frekwencyjny i/lub zdobyły nagrody filmowe oraz osiągnęły sukcesy na festiwalach filmowych.

Producenci z siedzibą w Niemczech mogą wnioskować do FFA o kwotę do miliona EUR jako warunkowo zwrotną pożyczkę. Warunkami ubiegania się o finansowanie są m.in. czas projekcji filmów (co najmniej 79 minut), niemiecka wersja językowa filmu, zaangażowanie niemieckich lub europejskich studiów filmowych. Ponadto premiera filmu musi odbyć się w kinie niemieckim lub na międzynarodowych festiwalach filmowych.

### Finansowanie kinematografii w Szwecji



W 1963 r. został utworzony Szwedzki Instytut Filmowy<sup>107</sup> (SIF), który od 2017 r. jest w 100 % finansowany z budżetu państwa. Misją SIF jest wszechstronne wspieranie kinematografii poprzez przyznawanie dotacji na różnych etapach tworzenia filmów: ich produkcji, dystrybucji oraz pokazów filmowych.

Instytut ten zajmuje się także promocją szwedzkiego filmu na arenie międzynarodowej. SIF udziela również informacji na temat unijnego wsparcia dla profesjonalistów filmowych.

Dofinansowanie Szwedzkiego Instytutu Filmowego jest dystrybuowane przez tzw. komisarzy filmowych, którzy pracują niezależnie i oceniają projekty zarówno pod względem artystycznym, jak i finansowym. Komisarze filmowi podejmują niezależne decyzje dotyczące finansowania filmów za wyjątkiem finansowania ich produkcji. W przypadku finansowania produkcji decyzje podejmuje Prezes Instytutu.

<sup>103</sup> <https://www.lkc.lt/en/>

<sup>104</sup> Tj.: 90 % budżetu na rozwój filmu, 50 % budżetu produkcji filmu, 90 % budżetu produkcji filmu eksperymentalnego, 75 % budżetu produkcji filmu koprodukcji.

<sup>105</sup> Przykładowe maksymalne kwoty dofinansowania filmów: opracowanie filmu fabularnego – do 45 tys. EUR, opracowanie pełnometrażowego filmu dokumentalnego – do 25 tys. EUR, opracowanie krótkiego filmu dokumentalnego – do 15 tys. EUR, opracowanie scenariusza filmowego – do 6 tys. EUR, produkcja animacji fabularnej – do 80 tys. EUR.

<sup>106</sup> <https://www.ffa.de/home.html>

<sup>107</sup> <https://www.filminstitutet.se/en/>



**Finansowanie  
kinematografii  
na Węgrzech**



Dane za 2021 r., opublikowane w 2022 r. przez SIF, wskazują, że fundusz ten miał największy udział w finansowaniu szwedzkiej kinematografii (filmy fabularne – 33,4 %, filmy dokumentalne – 48,2 %, krótkometrażowe filmy fabularne – 44,8 %, krótkometrażowe filmy dokumentalne – 50,7 %).

Narodowy Instytut Filmowy<sup>108</sup> (NIF) koncentruje się na całym węgierskim przemyśle filmowym, telewizyjnym, produkcji filmowej odtwarzanej na różnych nośnikach audiowizualnych. Głównym celem jego działalności jest wszechstronny rozwój branży i zapewnienie jej długoterminowej konkurencyjności w regionie.

Instytut wspiera zarówno filmy kinowe, jak i produkcję telewizyjną poprzez: opracowywanie scenariuszy (wybrane projekty scenariuszy są nadzorowane przez wyznaczonego członka działu rozwoju scenariuszy Instytutu); rozwój projektu (wsparcie finansowe udzielone na pokrycie kosztów przedprodukcyjnych); wsparcie marketingu i dystrybucji filmów (producenci mogą ubiegać się o bezzwrotne wsparcie dystrybucji na Węgrzech dla filmów, które otrzymały wsparcie produkcyjne od NIF).

Do otrzymania wsparcia produkcji filmowej (filmów fabularnym, animowanych, dokumentalnych, krótkometrażowych oraz seriali – przeznaczonych przede wszystkim do kin i telewizji) wymagany jest wniosek zawierający m.in.: szczegółowy budżet projektu i kompletny scenariusz. Producenci międzynarodowych projektów koprodukcyjnych mogą ubiegać się o wsparcie wyłącznie za pośrednictwem węgierskich firm zarejestrowanych w węgierskim Narodowym Biurze Filmowym.

O przyznaniu finansowania decydują pięcioosobowe Rady profesjonalistów filmowych – poprzez głosowanie nad zgłoszeniami o wsparcie projektów złożonymi do NIF. Istnieją dwie oddzielne Rady decyzyjne: jedna – dla filmów przeznaczonych głównie do pokazów kinowych, a druga – dla projektów wykorzystywanych przez różne media, w tym przede wszystkim telewizję.

<sup>108</sup> <https://nfi.hu/en/national-film-institute/funding>

## 6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

---

1. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii (Dz. U. z 2023 r. poz. 130).
2. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 198).
3. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2022 r. poz. 2651, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie udzielania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii (Dz. U. z 2021 r. poz. 1443, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu przeprowadzania kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 178).
9. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 11 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowego wykazu polskich kosztów kwalifikowalnych, parametrów utworów audiowizualnych oraz dokumentów związanych z przyznawaniem wsparcia finansowego na produkcję audiowizualną przez Polski Instytut Sztuki Filmowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1881).
10. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 17.06.2014, str. 1, ze zm.).
11. Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN poz. 43).

## 6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

---

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

## 6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



### Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Bartłomiej Sienkiewicz

BAK-WKR.0800.1.2023  
Warszawa, 05 marca 2024 r.

Pan  
**Piotr Miklis**  
Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>1</sup> przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach kontroli pn. Finansowanie kinematografii (P/23/022) z dnia 19 lutego 2024 r. (KNO.430.4.2023).

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego przyjmuje przekazane wyniki kontroli pn. Finansowanie kinematografii. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego docenia trudną pracę kontrolerów i składa wyrazy uznania dla ich dociekliwości i szczegółowości. Należy przy tym podkreślić, że działalność Ministerstwa została oceniona w znacznej mierze pozytywnie, w szczególności Najwyższa Izba Kontroli wskazała, na prawidłową realizację przez Ministerstwo nadzoru nad działalnością w dziedzinie kinematografii.

Wskazane przez Najwyższą Izbę Kontroli zarzuty zostały przez Departament Prawa Autorskiego i Filmu przyjęte i podjęto, oraz podejmowane w przyszłości będą, działania ukierunkowane na zmianę sytuacji.

W zakresie zarzutu długotrwałego procedowania wydania decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 maja 2019 r. wskazać należy, że podjęto działania, które zapobiegną długotrwałemu procedowaniu spraw. Pracownikom wydane zostało polecenie ścisłego monitorowania i dotrzymywania terminów wynikających z przepisów prawa na wydanie decyzji w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. W ramach Departamentu zostanie sporządzona, oraz będzie aktualizowana na bieżąco, lista postępowań administracyjnych zawierająca terminy załatwienia sprawy i wydania decyzji. Najwyższa Izba Kontroli zarzuciła również brak prawidłowej realizacji upoważnienia ustawowego zmianie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego *w sprawie szczegółowego wykazu polskich kosztów kwalifikowalnych, parametrów utworów audiowizualnych oraz dokumentów związanych z przyznawaniem wsparcia finansowego na produkcję audiowizualną przez Polski Instytut Sztuki Filmowej* w taki sposób, że test

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623

kwalifikacyjny nie spełnia w pełni funkcji określonej w art. 16 ust. 4 ustawy *o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej*. Departament Prawa Autorskiego i Filmu rozpoczął prace wewnętrzne nad projektem zmiany rozporządzenia, która uwzględni powrót do pierwotnych kryteriów testu kwalifikacyjnego spełniających w pełni funkcję określoną w art. 16 ust. 4 ustawy. Projekt trafi do konsultacji społecznych w pierwszej połowie 2024 r. a wydanie rozporządzenia planowane jest na trzeci kwartał 2024 r. Dodatkowo w planach Ministerstwa znajdują się szersze zmiany przepisów związanych z funkcjonowaniem sektora audiowizualnego, w tym ustawy o kinematografii, ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej. W celu przygotowania propozycji zmian uwzględniających najszersze możliwe stanowisko strony społecznej powołane zostanie Forum Rynku Audiowizualnego, gdzie wspólnie z twórcami, producentami, kinami, nadawcami i serwisami streamingowymi prowadzone będą rozmowy w tym zakresie.

Z poważaniem

z up. MINISTRA KULTURY  
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

PODSEKRETARZ STANU

Andrzej Wyrobiec

## 6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KNO.430.4.2023  
P/23/022

Warszawa, 15 marca 2024 r.

**Opinia  
do stanowiska Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego  
w sprawie Informacji o wynikach kontroli – *Finansowanie kinematografii***

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zawartego w piśmie z dnia 5 marca 2024 r. (nr BAK-WKR.0800.1.2023).

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, przyjmując przekazane przez Najwyższą Izbę Kontroli wyniki kontroli *Finansowanie kinematografii*, poinformował m.in. o rozpoczęciu prac wewnętrznych nad projektem zmiany rozporządzenia, która uwzględni powrót do pierwotnych kryteriów testu kwalifikacyjnego spełniających w pełni funkcję określoną w art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o *finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 198). Po wprowadzeniu projektowanej zmiany test kwalifikacyjny będzie ponownie służył do oceny, czy dany utwór audiowizualny wykorzystuje polski lub europejski dorobek kulturowy, a nie – w jakim stopniu (znacznym, istotnym) ten warunek spełnia. Minister poinformował również o podjęciu działań w celu zapobieżenia długotrwałemu procedowaniu spraw.

Ponadto należy zauważyć, że w planach Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego – co zostało podkreślone w stanowisku Ministra – znajdują się szersze zmiany przepisów związanych z funkcjonowaniem sektora audiowizualnego, w tym ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o *kinematografii* (Dz. U. z 2023 r. poz. 130) oraz ww. ustawy o *finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej*.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża nadzieję, że podjęte przez Ministra działania, wskazane w stanowisku do *Informacji o wynikach kontroli*, przyczynią się do wsparcia funkcjonowania systemu finansowania kinematografii.

PREZES  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś