



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO.410.3.2.2023

Pan
Radosław Śmigulski
Dyrektor
Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej
ul. Leona Kruczkowskiego 2
00-412 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/022 Finansowanie kinematografii

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polski Instytut Sztuki Filmowej ¹ , ul. Leona Kruczkowskiego 2, 00-412 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Radosław Śmigulski, Dyrektor PISF od dnia 8 grudnia 2017 r. ² (akta kontroli str. 4-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Funkcjonowanie systemu wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii. 2. Wydatkowanie środków publicznych na działalność i przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii. 3. Kontrola realizacji przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii, w tym wydatkowania środków publicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2023 (do dnia zakończenia kontroli ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Ewa Michalska, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 21524. 2. Piotr Główka, główny specjalista kontroli państwowej ⁵ , upoważnienie do kontroli nr KNO/16/2023 z dnia 8 maja 2023 r. 3. Piotr Rebizant, główny specjalista kontroli państwowej ⁶ , upoważnienie do kontroli nr KNO/17/2023 z dnia 8 maja 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2023 (do 30 czerwca) PISF finansował przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii, realizując zadania określone w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii⁸ oraz w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej⁹, a także wynikające z aktów wykonawczych do ww. ustaw. Instytut, co do zasady, zapewnił prawidłowe funkcjonowanie systemu wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii, prawidłowo i rzetelnie wydatkował środki publiczne na ten cel, a także prowadził prawidłową i rzetelną kontrolę realizacji przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii, w tym wydatkowania środków publicznych.

¹ Dalej: PISF lub Instytut.

² Data powołania na pierwszą pięcioletnią kadencję. Od dnia 8 grudnia 2022 r. Dyrektor PISF został powołany przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Minister) na drugą kadencję, do dnia 7 grudnia 2027 r.

³ Tj. do dnia 14 lipca 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁵ W trakcie kontroli zmiana stanowiska ze: specjalista kontroli państwowej.

⁶ Jw.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 130, dalej: ustawa o kinematografii.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 198, dalej: ustawa o produkcji audiowizualnej. Ustawa weszła w życie z dniem 11 lutego 2019 r.

Funkcjonujący od 2005 r. system wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć z zakresu kinematografii był zgodny z przepisami ustawy o kinematografii oraz rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie udzielania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii¹⁰. Dofinansowywanie przedsięwzięć z zakresu kinematografii odbywało się w ramach corocznie ogłaszanych programów operacyjnych i ich priorytetów. Od 2019 r. PISF realizował zadania z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii poprzez wspieranie produkcji audiowizualnej na zasadach określonych w ustawie o produkcji audiowizualnej.

Instytut, co do zasady, zapewnił terminowe rozpatrywanie kompletnych i prawidłowych wniosków o: udzielenie dofinansowania, wydanie certyfikatu potwierdzającego spełnianie kryteriów testu kwalifikacyjnego oraz przyznanie wsparcia finansowego. Dane dotyczące wydanych certyfikatów, złożonych wniosków o wsparcie finansowe, aktualnego poziomu łącznej wysokości wsparć finansowych przyznanych w danym roku kalendarzowym oraz wysokości wsparć finansowych przyznanych przez Instytut w latach poprzednich były gromadzone w prowadzonych przez Instytut rejestrach, do których, co do zasady, terminowo wprowadzano ww. dane. Stwierdzone błędy w rejestrze złożonych wniosków o wsparcie finansowe zostały usunięte w trakcie kontroli.

Na dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu kinematografii PISF 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 w wysokości od 36 572 tys. zł w 2019 r. do 114 488 tys. zł w 2022 r. Głównym źródłem przychodów, przeznaczanych na wsparcie finansowe, była dotacja celowa Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego¹¹ planowana na poziomie 108 000 tys. zł w latach 2020-2023¹². W związku z niewystarczającymi środkami – w stosunku do zainteresowania wsparciem finansowym – PISF występował do Ministra o zwiększenie dotacji celowej, jednakże wnioski nie zostały uwzględnione. Na wsparcie finansowe Instytut wydatkował w latach 2019-2023 (I półrocze) 383 937 tys. zł.

PISF, co do zasady, prawidłowo i rzetelnie wydatkował środki publiczne na finansowanie działalności i przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii. Instytut finansował przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii na podstawie umów o udzielenie dofinansowania oraz o udzielenie wsparcia finansowego, które zawierały elementy wymagane przepisami prawa. Jednostkowa wysokość udzielonego dofinansowania oraz wsparcia finansowego nie przekraczała wartości procentowych i kwotowych określonych w obowiązujących przepisach.

Dofinansowane i/lub wspierane finansowo przez PISF filmy były wyświetlane w kinach, odnotowując wysoką frekwencję¹³, a także były prezentowane, nagradzane i wyróżniane na konkursach i festiwalach¹⁴, w tym akredytowanych przez Międzynarodową Federację Stowarzyszeń Producentów Filmowych¹⁵. Ponadto

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1443, dalej: rozporządzenie ws. dofinansowania przedsięwzięć.

¹¹ Dalej: Minister.

¹² W 2019 r. wysokość dotacji celowej wyniosła 80 000 tys. zł, a po zmianach – 36 531 tys. zł.

¹³ W latach 2018-2023 (I półrocze) 218 filmów premierowych obejrzało 28,6 mln widzów.

¹⁴ W badanym okresie filmy dofinansowane i/lub wspierane finansowo przez PISF otrzymały łącznie 763 nagrody na konkursach i pokazach festiwalowych – międzynarodowych i krajowych.

¹⁵ Dalej: FIAPF (fran. Fédération Internationale des Associations de Producteurs de Films).

w okresie objętym kontrolą siedem filmów otrzymało nominacje do nagrody Amerykańskiej Akademii Sztuki i Wiedzy Filmowej (Oscar).

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 w nadmiernej wysokości – w związku z rozwiązaniem umów o wsparcie finansowe z przedsiębiorcami. PISF w 73 na 115 przypadków nie dotrzymał terminu, określonego w art. 26 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej¹⁶, na weryfikację raportów złożonych przez przedsiębiorców po zakończeniu prac objętych wsparciem finansowym. Ponadto Instytut wydatkował 102,1 tys. zł z tytułu odsetek od zwróconej nadpłaty na rzecz TVN S.A. (Spółka), co było konsekwencją wydania dopiero w dniu 12 sierpnia 2019 r. decyzji w sprawie wniosku Spółki o stwierdzenie nadpłaty w kwocie 9561 tys. zł na rzecz PISF oraz nieuregulowania całości należności (nadpłata i odsetki) w jednym terminie.

PISF, co do zasady, prowadził prawidłową i rzetelną kontrolę realizacji przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii, w tym wydatkowania środków publicznych. Zgodnie z przepisami rozporządzenia 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 Filmowej¹⁷ Instytut prowadził kontrole w swojej siedzibie oraz w siedzibach podmiotów, którym udzielił dofinansowań, przy czym drugą formą kontroli obejmowano corocznie niespełna 7% beneficjentów, w stosunku do udzielonych dofinansowań w roku poprzednim. PISF nie w pełni stosował procedurę określoną w § 7a ust. 7 rozporządzenia ws. kontroli, tj. nie sporządzał pisemnych wystąpień do podmiotów kontrolowanych zawierających opis ustalonego stanu faktycznego i jego ocenę, a także nie podjął działań w stosunku do trzech podmiotów kontrolowanych, które nie zrealizowały obowiązku określonego w § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia. Ponadto Instytut w ograniczonym zakresie korzystał z uprawnienia do prowadzenia kontroli przedsiębiorców, którym przyznano wsparcie finansowe, podejmując takie działania tylko raz w latach 2019-2023 (do 30 czerwca). Sprawdzenia, czy przedstawione w raportach po zakończeniu prac objętych wsparciem finansowym koszty stanowią polskie koszty kwalifikowalne, dokonywały firmy audytorskie, przy czym czynności te nie były kontrolą w rozumieniu art. 28-30 ustawy o produkcji audiowizualnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Funkcjonowanie systemu wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii

Opis stanu faktycznego

1. Zasady wspierania twórczości filmowej i innej działalności w dziedzinie kinematografii określa ustawa o kinematografii. Na podstawie art. 23 ust. 6 tej ustawy Minister Kultury wydał rozporządzenie ws. dofinansowania przedsięwzięć.

Doszczegółowienie kryteriów dofinansowywania przedsięwzięć, określonych w art. 22 ust. 3 ustawy o kinematografii oraz w § 4 rozporządzenia ws. dofinansowania

¹⁶ Zgodnie z art. 26 ust. 2 ww. ustawy, Instytut dokonuje weryfikacji, o której mowa w ust. 1, w terminie nie dłuższym niż 90 dni kalendarzowych od dnia otrzymania raportu.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 178, dalej: rozporządzenie ws. kontroli.

¹⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

przedsięwzięć, zawierały corocznie ogłaszane przez Dyrektora PISF Programy operacyjne¹⁹. 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.

(akta kontroli str. 7-165, 677)

Na 2018 r. ogłoszono cztery Programy operacyjne o łącznej alokacji po zmianach 172 900 tys. zł: Produkcja filmowa²⁰ (128 880 tys. zł), Edukacja i upowszechnianie kultury filmowej²¹ (25 900 tys. zł), Rozwój kin²² (6000 tys. zł), Promocja polskiego filmu za granicą²³ (7370 tys. zł) oraz komponent – Nagrody, eksperci, inne (4750 tys. zł).

Na 2019 r. ogłoszono pięć Programów operacyjnych o łącznej alokacji po zmianach 164 675 tys. zł: Produkcja filmowa²⁴ (122 054,7 tys. zł), Edukacja filmowa²⁵ (9394,7 tys. zł), Upowszechnianie kultury filmowej²⁶ (14 924 tys. zł), Rozwój kin²⁷ (6430,9 tys. zł), Promocja polskiego filmu za granicą²⁸ (7770,7 tys. zł) oraz Nagrody, eksperci, inne (4100 tys. zł).

Na 2020 r. ogłoszono pięć Programów operacyjnych o łącznej alokacji po zmianach 177 025 tys. zł: Produkcja filmowa²⁹ (142 625 tys. zł), Edukacja filmowa³⁰ (8400 tys. zł), Upowszechnianie kultury filmowej³¹ (11 100 tys. zł), Rozwój kin³²

¹⁹ 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: 23 maja 2023 r.].

²⁰ Program obejmował 10 priorytetów: Stypendia scenariuszowe (855 tys. zł), Rozwój projektu (6510 tys. zł), Produkcja filmów fabularnych (69 026 tys. zł), Produkcja filmów dokumentalnych (11 300 tys. zł), Produkcja filmów animowanych (10 550 tys. zł), Produkcja oraz rozwój filmów dla młodego widza lub widowni familijnej (9650 tys. zł), Produkcja filmów fabularnych pełnometrażowych mikrobudżetowych (1709 tys. zł), Produkcja koprodukcji mniejszościowych (8500 tys. zł), Produkcja filmów fabularnych gatunkowych (10 000 tys. zł), Polsko-Niemiecki Fundusz Filmowy (780 tys. zł).

²¹ Program obejmował pięć priorytetów o łącznym budżecie 25 900 tys. zł: Edukacja filmowa i kształcenie profesjonalne, Festiwale filmowe, Inicjatywy filmowe, Rekonstrukcja cyfrowa, Badania i rozwój.

²² Program obejmował dwa priorytety o łącznym budżecie 6000 tys. zł: Modernizacja kin oraz Cyfryzacja kin.

²³ Program obejmował dwa priorytety: Promocja za granicą (6805 tys. zł) i Stypendia zagraniczne (565 tys. zł).

²⁴ Program obejmował 10 priorytetów: Rozwój projektu (6195 tys. zł), Produkcja filmów fabularnych (69 111 tys. zł), Produkcja filmów dokumentalnych (10 330 tys. zł), Produkcja filmów animowanych (10 052,7 tys. zł), Produkcja filmów fabularnych pełnometrażowych – mikrobudżetowych „Pierwszy film” (6326 tys. zł), Produkcja koprodukcji mniejszościowych (9000 tys. zł), Produkcja filmów nowatorskich (1000 tys. zł), Polsko-Niemiecki Fundusz Filmowy (650 tys. zł), Produkcja oraz rozwój projektów filmów dla młodego widza lub widowni familijnej (8890 tys. zł), Stypendia scenariuszowe (500 tys. zł).

²⁵ Program obejmował trzy priorytety: Szkoły wyższe i podyplomowe (3102,5 tys. zł), Szkoły średnie i zawodowe (495 tys. zł), Edukacja i kształcenie profesjonalne (5797,2 tys. zł).

²⁶ Program obejmował cztery priorytety: Festiwale i inicjatywy filmowe (12 617,6 tys. zł), Literatura i czasopisma o filmie (1140 tys. zł), Rekonstrukcja cyfrowa (820 tys. zł), Badania rynku audiowizualnego (346,4 tys. zł).

²⁷ Program obejmował dwa priorytety: Modernizacja kin (4088,7 tys. zł) oraz Cyfryzacja kin (2342,2 tys. zł).

²⁸ Program obejmował trzy priorytety: Promocja polskiego filmu za granicą (6540,6 tys. zł), Dystrybucja polskiego filmu za granicą (379,1 tys. zł), Stypendia zagraniczne (851 tys. zł).

²⁹ Program obejmował 11 priorytetów: Rozwój projektu (14 174,9 tys. zł), Produkcja filmów fabularnych (75 890 tys. zł), Produkcja filmów dokumentalnych (12 820 tys. zł), Produkcja filmów animowanych (14 359 tys. zł), Produkcja filmów fabularnych pełnometrażowych – mikrobudżetowych „Pierwszy film” (4165 tys. zł), Produkcja koprodukcji mniejszościowych (10 692 tys. zł), Produkcja filmów nowatorskich (1000 tys. zł), Polsko-Niemiecki Fundusz Filmowy (646,1 tys. zł), Produkcja oraz rozwój projektów filmów dla młodego widza lub widowni familijnej (6750 tys. zł), Dewelopment scenariuszowy (1158 tys. zł), Stypendia scenariuszowe (970 tys. zł).

³⁰ Program obejmował cztery priorytety: Szkoły wyższe i podyplomowe (2835 tys. zł), Szkoły średnie i zawodowe (320 tys. zł), Edukacja i kształcenie profesjonalne (4815 tys. zł), Edukacja w kinach studyjnych (430 tys. zł).

³¹ Program obejmował pięć priorytetów: Festiwale filmowe (6800 tys. zł), Inicjatywy filmowe (2600 tys. zł), Literatura i czasopisma o filmie (675 tys. zł), Rekonstrukcja cyfrowa (475 tys. zł), Badania rynku audiowizualnego (550 tys. zł).

³² Program obejmował dwa priorytety: Modernizacja kin (2093,5 tys. zł) oraz Cyfryzacja kin (2406,5 tys. zł).

(4500 tys. zł), Promocja polskiego filmu za granicą³³ (6674,4 tys. zł) oraz Nagrody, eksperci, inne (3725,6 tys. zł).

Na 2021 r. ogłoszono pięć Programów operacyjnych o łącznej alokacji po zmianach 288 175,8 tys. zł: Produkcja filmowa³⁴ (211 625,8 tys. zł), Edukacja filmowa³⁵ (9100 tys. zł), Upowszechnianie kultury filmowej³⁶ (11 815 tys. zł), Rozwój kin³⁷ (44 355 tys. zł), Promocja polskiego filmu za granicą³⁸ (6280 tys. zł) oraz Nagrody, eksperci, inne (5000 tys. zł).

Na 2022 r. ogłoszono sześć Programów operacyjnych o łącznej alokacji po zmianach 249 627,4 tys. zł: Produkcja filmowa³⁹ (188 311,4 tys. zł), Edukacja filmowa⁴⁰ (10 030 tys. zł), Upowszechnianie kultury filmowej⁴¹ (19 981 tys. zł), Rozwój kin⁴² (6355 tys. zł), Promocja polskiego filmu za granicą⁴³ (13 950 tys. zł), Polsko-ukraińskie inicjatywy filmowe⁴⁴ (5000 tys. zł) oraz Nagrody, eksperci, inne (6000 tys. zł).

³³ Program obejmował trzy priorytety: Promocja polskiego filmu za granicą (6165 tys. zł), Dystrybucja polskiego filmu za granicą (240 tys. zł), Stypendia zagraniczne (269,4 tys. zł).

³⁴ Program obejmował 13 priorytetów: Rozwój projektu (8013,2 tys. zł), Produkcja filmów fabularnych (71 439,5 tys. zł), Produkcja filmów dokumentalnych (11 969,2 tys. zł), Produkcja filmów animowanych (9730,5 tys. zł), Produkcja filmów fabularnych pełnometrażowych – mikrobudżetowych „Pierwszy film” (5645 tys. zł), Produkcja koprodukcji mniejszościowych (9610 tys. zł), Produkcja filmów nowatorskich (1000 tys. zł), Polsko-Niemiecki Fundusz Filmowy (0 tys. zł), Produkcja oraz rozwój projektów filmów dla młodego widza lub widowni rodzinnej (12 100 tys. zł), Dewelopment scenariuszowy (1365,4 tys. zł), Stypendia scenariuszowe (753 tys. zł), Pożyczki nieoprocentowane na przeciwdziałanie skutków COVID-19 w produkcji filmowej (38 000 tys. zł), Dystrybucja filmowa (42 000 tys. zł).

³⁵ Program obejmował pięć priorytetów: Szkoły wyższe i podyplomowe (3000 tys. zł), Szkoły średnie i zawodowe (325 tys. zł), Edukacja i kształcenie profesjonalne (5550 tys. zł), Profesjonalizacja szkolnictwa językowego (200 tys. zł), Edukacja w kinach studyjnych (25 tys. zł).

³⁶ Program obejmował pięć priorytetów: Festiwale filmowe (6645 tys. zł), Inicjatywy filmowe (2040 tys. zł), Literatura i czasopisma o filmie (1510 tys. zł), Rekonstrukcja cyfrowa (620 tys. zł), Badania rynku audiowizualnego (1000 tys. zł).

³⁷ Program obejmował trzy priorytety: Modernizacja kin (2055 tys. zł), Cyfryzacja kin (2300 tys. zł), Wsparcie promocji polskiego filmu (40 000 tys. zł).

³⁸ Program obejmował trzy priorytety: Promocja polskiego filmu za granicą (5580 tys. zł), Dystrybucja polskiego filmu za granicą (400 tys. zł), Stypendia zagraniczne (300 tys. zł).

³⁹ Program obejmował 12 priorytetów: Rozwój projektu (5200 tys. zł), Produkcja filmów fabularnych (106 400 tys. zł), Produkcja filmów dokumentalnych (14 350 tys. zł), Produkcja filmów animowanych (5710 tys. zł), Rozwój i produkcja serii animowanych (10 000 tys. zł), Produkcja filmów fabularnych pełnometrażowych – mikrobudżetowych „Pierwszy film” (6300 tys. zł), Produkcja koprodukcji mniejszościowych (15 365 tys. zł), Produkcja filmów nowatorskich (0 tys. zł), Polsko-Niemiecki Fundusz Filmowy (0 tys. zł), Produkcja oraz rozwój projektów filmów dla młodego widza lub widowni rodzinnej (23 936,4 tys. zł), Dewelopment scenariuszowy (1000 tys. zł), Stypendia scenariuszowe (50 tys. zł).

⁴⁰ Program obejmował pięć priorytetów: Szkoły wyższe i podyplomowe (2945 tys. zł), Szkoły średnie i zawodowe (495 tys. zł), Edukacja i kształcenie profesjonalne (6390 tys. zł), Profesjonalizacja szkolnictwa językowego (200 tys. zł), Edukacja w kinach studyjnych (0 tys. zł).

⁴¹ Program obejmował pięć priorytetów: Festiwale filmowe (8255 tys. zł), Inicjatywy filmowe (4500 tys. zł), Literatura i czasopisma o filmie (1777 tys. zł), Rekonstrukcja cyfrowa (5010 tys. zł), Badania rynku audiowizualnego (439 tys. zł).

⁴² Program obejmował dwa priorytety: Modernizacja kin (3020 tys. zł) oraz Cyfryzacja kin (3335 tys. zł).

⁴³ Program obejmował trzy priorytety: Promocja polskiego filmu za granicą (12 700 tys. zł), Dystrybucja polskiego filmu za granicą (500 tys. zł), Stypendia zagraniczne (750 tys. zł).

⁴⁴ Program obejmował cztery priorytety o łącznym budżecie 5000 tys. zł: Rozwój i produkcja filmów dokumentalnych; Rozwój i produkcja filmów animowanych; Dewelopment scenariuszowy; Festiwale i inicjatywy filmowe.

Na 2023 r. ogłoszono sześć Programów operacyjnych o łącznej alokacji po zmianach 173 700 tys. zł: Produkcja filmowa⁴⁵ (115 000 tys. zł), Edukacja filmowa⁴⁶ (10 700 tys. zł), Upowszechnianie kultury filmowej⁴⁷ (20 000 tys. zł), Rozwój kin⁴⁸ (5000 tys. zł), Promocja polskiego filmu za granicą⁴⁹ (13 000 tys. zł), Polsko-ukraińskie inicjatywy filmowe⁵⁰ (5000 tys. zł) oraz Nagrody, eksperci, inne (5000 tys. zł).

(akta kontroli str. 666-672, 1218-1221, 3511)

W latach 2018-2023 (do 30 czerwca) wpłynęło 8183 wniosków o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia, z czego pozytywnie rozpatrzono 4327 wniosków, w tym:

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

(akta kontroli str. 665, 1222, 3510)

Na podstawie próby obejmującej dokumentację dotyczącą 14 wniosków o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia⁵¹ stwierdzono, że:

- 1) wnioski spełniały wymagania określone w § 11 ust. 1 rozporządzenia ws. dofinansowania przedsięwzięć;
- 2) dyrektor PISF rozpatrzył sześć wniosków w terminie 90 dni od daty złożenia kompletnego wniosku⁵², o czym mowa w § 11 ust. 2 rozporządzenia ws. dofinansowania przedsięwzięć;

⁴⁵ Program obejmował 12 priorytetów: Rozwój projektu (6500 tys. zł), Produkcja filmów fabularnych (45 550 tys. zł), Produkcja filmów dokumentalnych (15 000 tys. zł), Produkcja filmów animowanych (9000 tys. zł), Rozwój i produkcja serii animowanych (10000 tys. zł), Produkcja filmów fabularnych pełnometrażowych – mikrobudżetowych „Pierwszy film” (6300 tys. zł), Produkcja koprodukcji mniejszościowych (7000 tys. zł), Produkcja filmów nowatorskich (1000 tys. zł), Polsko-Niemiecki Fundusz Filmowy (650 tys. zł), Produkcja oraz rozwój projektów filmów dla młodego widza lub widowni rodzinnej (10 500 tys. zł), Dewelopment scenariuszowy (3000 tys. zł), Stypendia scenariuszowe (500 tys. zł).

⁴⁶ Program obejmował pięć priorytetów: Szkoły wyższe i podyplomowe (3200 tys. zł), Szkoły średnie i zawodowe (500 tys. zł), Edukacja i kształcenie profesjonalne (6200 tys. zł), Profesjonalizacja szkolnictwa językowego (400 tys. zł), Edukacja w kinach studyjnych (400 tys. zł).

⁴⁷ Program obejmował sześć priorytetów: Festiwale filmowe (700 tys. zł), Inicjatywy filmowe (4900 tys. zł), Literatura i czasopisma o filmie (1000 tys. zł), Rekonstrukcja cyfrowa (4100 tys. zł), Badania rynku audiowizualnego (500 tys. zł), Rozwiązania i inicjatywy technologiczne (2500 tys. zł).

⁴⁸ Program obejmował dwa priorytety: Modernizacja kin (3000 tys. zł) oraz Cyfryzacja kin (2000 tys. zł).

⁴⁹ Program obejmował trzy priorytety: Promocja polskiego filmu za granicą (11 500 tys. zł), Dystrybucja polskiego filmu za granicą (500 tys. zł), Stypendia zagraniczne (1000 tys. zł).

⁵⁰ Program obejmował cztery priorytety o łącznym budżecie 5000 tys. zł: Rozwój i produkcja filmów dokumentalnych; Rozwój i produkcja filmów animowanych; Dewelopment scenariuszowy; Festiwale i inicjatywy filmowe.

⁵¹ Tj.: 1) w formie dotacji w ramach: PO „Produkcja filmowa”, priorytet „Produkcja filmów fabularnych” – wniosek spółek: Madants Sp. z o.o. (film „Silent Twins”), Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp.j. (film „Kos”), Chłopi sp. z o.o. (film „Chłopi”); PO „Produkcja filmowa”, priorytet „Rozwój projektu” – wniosek spółek: Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp.j. (film „Kos”) oraz Chłopi Sp. z o.o. (film „Chłopi”); PO „Promocja polskiego filmu za granicą”, priorytet „Promocja polskiego filmu za granicą” – wniosek Fundacji „Wspieram”/Fundacji „Nowa Przestrzeń”, wniosek spółki Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp.j., dwa wnioski spółki Mandats Sp. z o.o.; PO „Upowszechnianie kultury filmowej”, priorytet „Literatura i czasopisma o filmie” – wniosek Fundacji „Wspieram”/Fundacji „Nowa Przestrzeń”; PO „Upowszechnianie kultury filmowej”, priorytet „Festiwale filmowe” – wniosek Fundacji „Nowa Przestrzeń”; PO „Polsko-ukraińskie inicjatywy filmowe”, priorytet „Festiwale i inicjatywy filmowe” – wniosek Fundacji „Wspieram”/Fundacji „Nowa Przestrzeń”; 2) w formie pożyczki – wnioski spółek: Film Produkcja Sp. z o.o. (film „Obywatel Jones”) oraz Madants Sp. z o.o. (film „Silent Twins”).

⁵² W przypadku jednego wniosku na rozwój projektu (dot. wniosku spółki Chłopi Sp. z o.o.) termin ten wyniósł 92 dni.

3) wnioski były opiniowane przez ekspertów, o czym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia ws. dofinansowania przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 962-1034, 1035-1054, 1055-1100, 1101-1130, 1294-1298, 1561-1564, 1565-1592, 1629-1655, 1696-1722, 1781-1804, 1823-1867, 1915-1951, 1976-1980, 1981-1984, 2051-2053)

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o kinematografii, ekspertów opiniujących wnioski powołuje, w liczbie co najmniej 7, minister spośród przedstawicieli środowisk filmowych oraz środowisk opiniotwórczych na okres 12 miesięcy.

W latach 2018-2023 Dyrektor PISF proponował Ministrowi kandydatów na ekspertów, w tym na: 2018 r. – 485 osób, 2019 r. – 511 osób, 2020 r. – 527 osób, 2021 r. – 572 osoby, 2022 r. – 625 osób, 2023 r. – 621 osób.

Zgodnie z § 12 ust. 2 rozporządzenia ws. dofinansowania przedsięwzięć, eksperci mogą być powoływani osobno dla filmów fabularnych, animowanych lub dokumentalnych, jak również dla poszczególnych rodzajów przedsięwzięć, o których mowa w § 1 pkt 1. Ekspertów do oceny konkretnego przedsięwzięcia wyznacza dyrektor Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej lub wyznaczani są w drodze losowania (§ 12 ust. 3 ww. rozporządzenia).

Spośród ekspertów powołanych przez Ministra Dyrektor PISF wyznaczał stałe komisje eksperckie⁵³, określając w ogłaszanych corocznie programach zasady przyjmowania wniosków⁵⁴.

Ze wskazanych przez PISF i zaakceptowanych przez Ministra ekspertów prace wykonywało w: 2018 r. – 65 osób, 2019 r. – 78, 2020 r. – 68, 2021 r. – 78, 2022 r. – 73, 2023 r. (do 19 czerwca) – 65.

(akta kontroli str. 711)

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 dofinansowania⁵⁵, mimo braku rekomendacji opiniujących ekspertów, oraz nie udzielił w 24 przypadkach dofinansowania, mimo rekomendacji opiniujących ekspertów⁵⁶.

Dyrektor PISF wyjaśnił, że ocena ekspercka ma charakter doradczy; opinie ekspertów mają charakter rekomendacji udzielanych Dyrektorowi PISF przed podjęciem przez niego decyzji w przedmiocie danego wniosku o dofinansowanie; opinie nie stanowią decyzji sensu stricto. Ponadto Dyrektor PISF wyjaśnił, że w procesie decyzyjnym brał pod uwagę posiadane środki oraz spodziewane przychody PISF w okresie realizacji dofinansowywanego przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 678, 687-697, 1280)

⁵³ Przykładowo na 2023 r.: <https://pisyf.pl/wp-content/uploads/2023/03/Sklady-stalych-komisji-eksperckich-PISF-2023.pdf>.

⁵⁴ Przykładowo na 2023 r.: zgodnie z pkt 5, ppkt 1 rozdziału 1 Program operacyjny I – Produkcja filmowa, wnioskodawca we wniosku wskazuje komisję ekspertów w rozumieniu art. 23 ust. 3 Ustawy (dalej „Ekspert”) pierwszego i drugiego wyboru, w której chciałby, aby projekt był oceniany (nie dotyczy Priorytetów V-XI). Po wyczerpaniu limitu wniosków do określonej komisji pierwszego wyboru, projekt jest przenoszony do komisji drugiego wyboru. Jeżeli w niej limit także jest wyczerpany, wówczas wnioskodawca może zwrócić się z prośbą do Dyrektora PISF o przeniesienie projektu do następnej wolnej komisji albo złożyć projekt w następnej sesji. W przypadku przeniesienia projektu do następnej sesji, projekt ten znajdzie się na początku listy do wybranej uprzednio komisji pierwszego wyboru [<https://pisyf.pl/wp-content/uploads/2023/01/PO-PISF-2023.pdf>].

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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).

2. Zasady, warunki oraz tryb przyznawania i rozliczania wsparcia finansowego określa ustawa o produkcji audiowizualnej. Na podstawie art. 31 tej ustawy Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydał rozporządzenie 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 Filmowej⁵⁷.

Na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o produkcji audiowizualnej, Instytut prowadzi rejestr⁵⁸, 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 dotychczas rejestr był 33-krotnie uzupełniany (ostatnia aktualizacja – 23 maja 2023 r.).

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).

(akta kontroli str. 672, 3512)

Na podstawie próby obejmującej dokumentację dotyczącą czterech wniosków o wydanie certyfikatu potwierdzającego spełnianie kryteriów testu kwalifikacyjnego⁵⁹ stwierdzono, że:

- 1) wnioski spełniały wymagania określone w art. 16 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej;
- 2) Instytut rozpatrzył wnioski w terminie nie dłuższym niż 28 dni kalendarzowych od dnia ich złożenia, o czym mowa w art. 16 ust. 5 ww. ustawy;
- 3) wydane certyfikaty zawierały: 1) firmę przedsiębiorcy; 2) opis utworu audiowizualnego, którego dotyczyć ma wsparcie finansowe; 3) datę wydania certyfikatu, o czym mowa w art. 17 ust. 2 pkt 1-3 ww. ustawy;
- 4) 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;
- 5) w dwóch przypadkach dane były wprowadzane do rejestru w terminie 7 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana danych, o czym mowa w art. 6 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy, natomiast w dwóch przypadkach opóźnienie wyniosło odpowiednio: jeden dzień i trzy dni.

(akta kontroli str. 2304-2359, 2710-2715)

Na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o produkcji audiowizualnej, Instytut prowadzi rejestr, w którym są gromadzone dane dotyczące: 2) 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; 3) aktualnego poziomu łącznej wysokości wsparć finansowych przyznanych w danym roku kalendarzowym; 4) wysokości wsparć finansowych przyznanych przez Instytut w latach poprzednich. Pierwsze wpisy do rejestru zostały wprowadzone 21 marca 2019 r. i dotychczas rejestr był 126 razy uzupełniany (ostatnia aktualizacja – 11 lipca 2023 r.⁶⁰).

⁵⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1881, dalej: rozporządzenie ws. polskich kosztów kwalifikowalnych.

⁵⁸ Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej, rejestr jest jawny i jest udostępniany na stronie podmiotowej Instytutu w Biuletynie Informacji Publicznej.

⁵⁹ Dot. wniosków: Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp.j. (film „Magnezja”); Letko Sp. z o.o. (serial animowany „Odo” – dwa wnioski); Madants sp. z o.o. (film „Joika”).

⁶⁰ Patrz: <https://pisf.pl/bip/?page=register> [dostęp: 12 lipca 2023 r.].

W trakcie kontroli zostały usunięte z rejestru wsparcia finansowego⁶¹ niezgodne ze stanem faktycznym informacje o:

- 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;
- 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.;
- 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.

(akta kontroli str. 705-706, 729)

W latach 2019-2023 (do dnia 30 czerwca) do PISF wpłynęły 342 wnioski o wsparcie finansowe⁶², w tym w: 2019 r. – 60 wniosków, 2020 r. – 72, 2021 r. – 59, 2022 r. – 98, I półroczu 2023 r. – 53.

Dyrektor PISF wyjaśnił, że w rejestrze gromadzone są dane dot. złożonych wniosków o wsparcie finansowe oraz m.in. sposobu ich rozstrzygnięcia. W przypadku złożenia wniosku, który nie spełnia założeń określonych w art. 18 ustawy o produkcji audiowizualnej, PISF zwraca wniosek wnioskodawcy i informuje go pisemnie o stwierdzonych brakach oraz o możliwości jego ponownego złożenia. W związku z powyższym każde rozpoznanie wniosku (sposób rozstrzygnięcia) uwidocznione jest w rejestrze jako osobna pozycja. Ponadto Dyrektor PISF stwierdził, że rejestr należy uznać za czytelny. Ocena jego przystępności warunkowana jest zapoznaniem się przez zainteresowanego z regulacjami ww. ustawy.

(akta kontroli str. 704-705, 3497-3498, 3512)

Na podstawie próby obejmującej dokumentację dotyczącą pięciu wniosków o przyznanie wsparcia finansowego⁶³ stwierdzono, że:

- 1) wnioski 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;
- 2) Instytut rozpatrzył wnioski i poinformował pisemnie czterech wnioskodawców⁶⁴ o rozstrzygnięciu w terminie 28 dni kalendarzowych od dnia złożenia ich poprawionych wersji, o czym mowa w art. 20 ust. 1 ww. ustawy, natomiast w jednym przypadku⁶⁵ opóźnienie wyniosło pięć dni;
- 3) rozpatrzenie wniosków nastąpiło po sprawdzeniu spełniania warunków przyznania wsparcia finansowego, w tym określonych w teście kwalifikacyjnym (wnioski uzyskiwały w teście kwalifikacyjnym co najmniej 51% punktów możliwych do uzyskania), o czym mowa w art. 21 ust. 1 i 2 ww. ustawy;

⁶¹ Dot. danych w rejestrze wsparcia finansowego według stanu na dzień 30 maja 2023 r.

⁶² Liczba wniosków i ich wartość obejmują również wnioski wycofane oraz złożone ponownie.

⁶³ Szczegółowym badaniem objęto trzy wnioski dotyczące wsparcia finansowego kosztów realizacji produkcji audiowizualnej: Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp.j. (film „Kos”); Madants sp. z o.o. (film „Silent Twins”); Chłopi sp. z o.o. (film „Chłopi”) i dwa wnioski dotyczące wsparcia finansowego świadczenia usług na rzecz produkcji audiowizualnej: Alex Stern sp. z o.o. (film „Motyl”) i Barbarians sp. z o.o. (serial „Barbarians”).

⁶⁴ Wnioski dotyczące produkcji audiowizualnych „Kos”, „Silent Twins”, „Chłopi” i „Barbarians” zostały rozpatrzone przez Instytut odpowiednio w terminie 7, 4, 15 i 28 dni od dnia przedłożenia poprawionego wniosku.

⁶⁵ W przypadku wniosku dotyczącego produkcji audiowizualnej „Motyl”, wniosek został zaakceptowany po 33 dniach od daty przedłożenia jego poprawionej wersji.

- 4) dane były wprowadzane do rejestru w terminie 14 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana danych⁶⁶, o czym mowa w art. 6 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy, z wyjątkiem dwóch przypadków⁶⁷.

(akta kontroli str. 2849-2883, 2698-2702, 3006-3018, 3124-3142, 3240-3258, 3395-3408, 3481-3488)

Na podstawie próby obejmującej pięć wniosków⁶⁸, rozpatrzonych negatywnie przez Instytut – ze względu na braki w przedłożonych wnioskach przez przedsiębiorców – oraz sześciu wniosków⁶⁹, które nie zostały rozpatrzone ze względu na wyczerpanie środków finansowych, stwierdzono, że:

- 1) Instytut przekazywał informację o nieprzyznaniu wsparcia finansowego we wszystkich pięciu przypadkach, przy czym w dwóch przypadkach nastąpiło to z opóźnieniem 71 dni i 3 dni, w stosunku do terminu 28 dni kalendarzowych, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o produkcji audiowizualnej;
- 2) nieprzyznanie wsparcia dotyczyło braków formalnych np. nieprzedstawienie oryginałów zaświadczeń, nieprzedstawienie dokumentacji potwierdzającej finansowanie na co najmniej 75% kosztów prac czy błędów w załącznikach, w tym kosztorysach – każdy z wnioskodawców został poinformowany o możliwości ponownego złożenia wniosku;
- 3) na pięć rozpatrzonych wniosków, tylko w przypadku jednego testu kwalifikacyjnego PISF zwrócił się o uzupełnienie uzasadnienia, nie odnosząc się do przyznanych punktów;
- 4) PISF przesłał pisemną informację do wszystkich sześciu wnioskodawców, których wnioski nie zostały rozpatrzone ze względu na wyczerpanie środków finansowych, oraz dokonał zwrotu opłaty za rozpatrzenie ich wniosków.

(akta kontroli str. 2103-2262, 2263-2275, 2276-2303)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Funkcjonujący od 2005 r. system wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć z zakresu kinematografii był zgodny z przepisami ustawy o kinematografii oraz rozporządzenia ws. dofinansowania przedsięwzięć. Dofinansowywanie przedsięwzięć z zakresu kinematografii odbywało się w ramach corocznie ogłaszanych programów operacyjnych i ich priorytetów. Od 2019 r. PISF realizował zadania z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii poprzez wspieranie produkcji audiowizualnej na zasadach określonych w ustawie o produkcji audiowizualnej.

Instytut, co do zasady, zapewnił terminowe rozpatrywanie kompletnych i prawidłowych wniosków o: udzielenie dofinansowania, wydanie certyfikatu potwierdzającego spełnianie kryteriów testu kwalifikacyjnego oraz przyznanie wsparcia finansowego. Dane dotyczące wydanych certyfikatów, złożonych wniosków o wsparcie finansowe, aktualnego poziomu łącznej wysokości wsparć finansowych przyznanych w danym roku kalendarzowym oraz wysokości wsparć finansowych

⁶⁶ <https://pisf.pl/bip/?page=register>.

⁶⁷ Informacja o wpływie wniosku dotyczącego produkcji audiowizualnej „Barbarians” została opublikowana w rejestrze po upływie 24 dni, tj. w dniu 6 maja 2021 r., zamiast 26 kwietnia 2021 r., natomiast informacja o dacie wypłaty wsparcia finansowego dla produkcji audiowizualnej „Chłopi” została opublikowana w rejestrze po upływie 20 dni, tj. w dniu 17 czerwca 2021 r., zamiast 11 czerwca 2021 r.

⁶⁸ Badaniem objęto następujące produkcje audiowizualne (tytuł - data wniosku): „Black Dog” – 27 stycznia 2023 r., „Minghun” – 1 stycznia 2023 r., „Ro” – 20 maja 2022 r., „Dzień Matki” – 11 lutego 2022 r., „Pod prąd” – 30 kwietnia 2021 r.

⁶⁹ Badaniem objęto następujące produkcje audiowizualne (tytuł – data przedłożenia wniosku): „Idź pod prąd” – 21 lipca 2021 r., „Powrót” – 16 sierpnia 2021 r., „Liczba doskonała” – 11 października 2021 r., „Różyczka 2” – 22 kwietnia 2022 r., „Informacja zwrotna” – 29 kwietnia 2022 r., „Furia Resurrection” – 1 lipca 2022 r.

przyznanych przez Instytut w latach poprzednich były gromadzone w prowadzonych przez Instytut rejestrach, do których, co do zasady, terminowo wprowadzano ww. dane. Stwierdzone błędy w rejestrze złożonych wniosków o wsparcie finansowe zostały usunięte w trakcie kontroli.

2. Wydatkowanie środków publicznych na działalność i przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii

Opis stanu faktycznego

1. Źródła przychodów PISF zostały określone w art. 18 ust. 1 pkt 1-6 i 8 ustawy o kinematografii.

W latach 2018-2023 (do 30 czerwca) Instytut osiągnął z ww. źródeł przychody w łącznej kwocie 1 458 035 tys. zł, w tym w: 2018 r. – 212 569 tys. zł⁷⁰, 2019 r. – 239 969 tys. zł⁷¹, 2020 r. – 281 785 tys. zł⁷², 2021 r. – 324 524 tys. zł⁷³, 2022 r. – 308 576 tys. zł⁷⁴, I półroczu 2023 r. – 90 612 tys. zł⁷⁵.

Koszty działalności PISF⁷⁶ wyniosły w: 2018 r. – 11 924 tys. zł, 2019 r. – 19 851 tys. zł⁷⁷, 2020 r. – 20 898 tys. zł, 2021 r. – 22 772 tys. zł, 2022 r. – 25 946 tys. zł, I półroczu 2023 r. – 14 425 tys. zł.

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.

(akta kontroli str. 663-664, 3507, 3509)

W latach 2018-2023 (do 30 czerwca) Dyrektor PISF zawarł 3472 umowy o dofinansowanie⁷⁸, w tym: 3462 w formie dotacji i 10 w formie pożyczki, w stosunku do których nie były podejmowane decyzje o całkowitym lub częściowym umorzeniu na podstawie § 21 rozporządzenia ws. dofinansowania przedsięwzięć. W badanym okresie nie zawarto umów w formie poręczenia.

(akta kontroli str. 513, 665-671, 804-805, 3499, 3510)

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.

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.

(akta kontroli str. 512, 3500)

⁷⁰ W tym z tytułu: wpłat, o których mowa w art. 19 ust. 1-5, 6a i 7 ustawy o kinematografii – 144 822 tys. zł, dotacji podmiotowej – 15 020 tys. zł.

⁷¹ Jw. odpowiednio: 145 978 tys. zł i 17 992 tys. zł.

⁷² Jw. odpowiednio: 147 230 tys. zł i 61 445 tys. zł.

⁷³ Jw. odpowiednio: 169 021 tys. zł i 22 518 tys. zł.

⁷⁴ Jw. odpowiednio: 189 449 tys. zł i 22 555 tys. zł.

⁷⁵ Jw. odpowiednio: 47 947 tys. zł i 13 170 tys. zł.

⁷⁶ Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o kinematografii, koszty działalności Instytutu pokrywane są z przychodów, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 3 i 4 tej ustawy (tj. dotacji podmiotowej, darowizn, spadków i zapisów, przychodów z majątku Instytutu).

⁷⁷ Nieprawidłowość dotycząca wydatkowania kwoty 22,4 tys. zł została opisana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁷⁸ W tym w: 2018 r. – 555 umów w formie dotacji i jedna w formie pożyczki, 2019 r. – 713 umów w formie dotacji, 2020 r. – 613 umów w formie dotacji, 2021 r. – 746 umów w formie dotacji i dziewięć w formie pożyczki, 2022 r. – 627 umów w formie dotacji, do 30 czerwca 2023 r. – 208 umów w formie dotacji.

Na podstawie próby obejmującej dokumentację dotyczącą 14 umów o dofinansowanie (w tym 12 w formie dotacji⁷⁹ i dwóch w formie pożyczki⁸⁰) stwierdzono, że:

- 1) umowy o udzielenie dotacji zawierały elementy określone w § 16 ust. 1 rozporządzenia ws. dofinansowania przedsięwzięć, a także dodatkowe elementy przydatne dla zwiększenia efektywności udzielonego dofinansowania, jego rzetelnego wykorzystania oraz rozliczenia, o czym mowa w § 16 ust. 2 ww. rozporządzenia;
- 2) w umowach o udzielenie dofinansowania w formie dotacji na produkcję filmu określono okres za jaki zysk jest rozliczany – nie dłuższy niż 72 miesiące od końca roku rozliczeniowego, w którym miała miejsce premiera filmu, o czym mowa w § 17 ust. 2 rozporządzenia ws. dofinansowania przedsięwzięć;
- 3) dofinansowanie nie przekraczało wartości procentowej i kwotowej budżetu przedsięwzięcia określonej w art. 23 ust. 2 ustawy o kinematografii oraz w § 7 i 8 rozporządzenia ws. dofinansowania przedsięwzięć;
- 4) przedmiot sześciu umów o udzielenie dotacji został zrealizowany; w pozostałych przypadkach na dzień 30 czerwca 2023 r. umowy pozostały w trakcie realizacji;
- 5) pożyczki zostały udzielone na okres nieprzekraczający 5 lat i były nieoprocentowane, o czym mowa w § 19 rozporządzenia ws. dofinansowania przedsięwzięć;
- 6) umowy o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia w formie pożyczki zawierały elementy określone w § 20 ust. 1 rozporządzenia ws. dofinansowania przedsięwzięć, a także dodatkowe elementy przydatne dla zwiększenia efektywności udzielonego dofinansowania, jego rzetelnego wykorzystania oraz rozliczenia, o czym mowa w § 20 ust. 2 ww. rozporządzenia;
- 7) umowy pożyczki zostały zrealizowane; pożyczkobiorcy dokonali zwrotu pożyczek i przedłożyli PISF raporty końcowe, które zostały zaakceptowane przez Instytut.

(akta kontroli str. 806-868, 962-1034, 1035-1054, 1055-1100, 1101-1130, 1213-1217, 1291-1293, 1294-1409, 1410-1477, 1478-1528, 1529-1564, 1565-1695, 1696-1780, 1781-1822, 1823-1975, 1976-1980, 1981-2028, 2029-2050, 2051-2102)

Dyrektor PISF wyjaśnił, że na długość aneksowania umów mają wpływ przede wszystkim: charakter zmian, które mają zostać wprowadzone oraz terminowość beneficjenta, która często warunkowana jest terminowością jego partnerów (koproducentów/inwestorów itp.).

(akta kontroli str. 1280-1282)

2. Źródła przychodów PISF związane ze wsparciem finansowym zostały określone w art. 5 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o produkcji audiowizualnej.

⁷⁹ Tj. w ramach: PO „Produkcja filmowa”, priorytet „Produkcja filmów fabularnych” – umowy ze spółkami: Madants Sp. z o.o. (film „Silent Twins”, kwota dotacji – 3300 tys. zł), Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp.j. (film „Kos”, kwota dotacji – 5000 tys. zł), Chłopi sp. z o.o. (film „Chłopi”, kwota dotacji 7900 tys. zł); PO „Produkcja filmowa”, priorytet „Rozwój projektu” – umowy ze spółkami: Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp.j. (film „Kos”, kwota dotacji – 200 tys. zł) oraz Chłopi sp. z o.o. (film „Chłopi”, kwota dotacji – 250 tys. zł); PO „Promocja polskiego filmu za granicą”, priorytet „Promocja polskiego filmu za granicą” – umowa z Fundacją „Wspieram”/Fundacją „Nowa Przestrzeń” (kwota dotacji – 1200 tys. zł), umowa ze spółką Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp.j. (kwota dotacji – 18 tys. zł), dwie umowy ze spółką Mandats Sp. z o.o. (kwoty dotacji – 65,2 tys. zł i 218 tys. zł); PO „Upowszechnianie kultury filmowej”, priorytet „Literatura i czasopisma o filmie” – umowa z Fundacją „Wspieram”/Fundacją „Nowa Przestrzeń” (kwota dotacji – 50 tys. zł); PO „Upowszechnianie kultury filmowej”, priorytet „Festiwale filmowe” – umowa z Fundacją „Nowa Przestrzeń” (kwota dotacji – 490 tys. zł); PO „Polsko-ukraińskie inicjatywy filmowe”, priorytet „Festiwale i inicjatywy filmowe” – umowa z Fundacją „Wspieram”/Fundacją „Nowa Przestrzeń” (kwota dotacji – 540 tys. zł).

⁸⁰ Dot. umów zawartych: w 2018 r. ze spółką Film Produkcja Sp. z o.o. (film „Obywatel Jones”, kwota pożyczki – 1000 tys. zł) oraz w 2021 r. ze spółką Madants Sp. z o.o. (film „Silent Twins”, kwota pożyczki – 400 tys. zł).

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) Instytut osiągnął z ww. źródeł przychody w łącznej kwocie 416 409 tys. zł, w tym w: 2019 r. – 36 572 tys. zł⁸¹, 2020 r. – 80 666 tys. zł⁸², 2021 r. – 102 768 tys. zł⁸³, 2022 r. – 114 488 tys. zł⁸⁴, I półroczu 2023 r. – 81 915 tys. zł⁸⁵.

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.

Dane dotyczące aktualnego poziomu łącznej wysokości wsparć finansowych przyznanych w danym roku kalendarzowym oraz wysokości wsparć finansowych przyznanych przez Instytut w latach poprzednich były wprowadzane do Rejestru wsparcia finansowego.

(akta kontroli str. 673, 3508, 3513)

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. zł⁸⁶ (po zmianach), z czego wykorzystał 322 382 tys. zł⁸⁷. 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.

Dyrektor PISF wyjaśnił, że główne przyczyny niewykorzystania w poszczególnych latach okresu 2019-2022 środków na wsparcie finansowe są związane z mechanizmami przewidzianymi w ustawie o finansach publicznych⁸⁸ i koniecznością 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 wniosek i zawiera umowę. Po zawarciu umowy o wsparcie finansowe, beneficjent wsparcia zobowiązany jest zawrzeć umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego celem otwarcia powierniczego rachunku bankowego, 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.

(akta kontroli str. 373-473, 681-682, 1254-1264, 3535-3536)

W „Informacjach o wykorzystaniu dotacji celowej”, składanych do Ministra, PISF wskazał, że: w 2021 r. „21 wniosków pozostawało „w kolejce” z uwagi na niewystarczającą wysokość środków finansowych”, w 2022 r. „20 wniosków pozostawało „w kolejce” z uwagi na niewystarczającą wysokość środków finansowych”. 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

⁸¹ W tym z tytułu dotacji celowej – 36 531 tys. zł.

⁸² W tym z tytułu dotacji celowej – 79 554 tys. zł.

⁸³ W tym z tytułu dotacji celowej – 98 539 tys. zł.

⁸⁴ W tym z tytułu: dotacji celowej na 2022 r. – 98 297 tys. zł, dotacji celowej na 2021 r. (środki niewygasające z upływem roku 2021) – 9461 tys. zł.

⁸⁵ W tym z tytułu dotacji celowej – 60 000 tys. zł.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.), dalej: ustawa o finansach publicznych.

wsparcia w danym roku kalendarzowym”, a jako aktualny poziom łącznej wysokości wsparć finansowych przyznanych w 2023 r. podano kwotę 111 009,7 tys. zł.

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. zł⁸⁹ oraz o zwiększenie limitu wydatków budżetu państwa na rok 2021 na ww. cel do kwoty 200 000 tys. zł. W 2021 r. PISF nie występował do Ministra o zwiększenie dotacji celowej. W dniu 20 lipca 2022 r. Instytut wystąpił o zwiększenie dotacji celowej na 2022 r. i otrzymał w dniu 20 września 2022 r. odpowiedź odmowną. Ponadto w dniu 30 listopada 2022 r. PISF zawnioskował 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. Ministerstwo przekazało do PISF odpowiedź odmowną, do której – na potwierdzenie – załączono pismo z Ministerstwa Finansów. W 2023 r. (do dnia 19 czerwca) Instytut nie występował o zwiększenie dotacji.

Dyrektor PISF wyjaśnił, że w latach 2021-2023 wielokrotnie prowadził rozmowy z Ministrem w sprawie zwiększenia dotacji celowej na realizację ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej.

(akta kontroli str. 396-401, 419-427, 441-446, 421-474, 703-704, 721-728)

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%)⁹⁰, 1097 tys. zł (1%); w I półroczu 2023 r. przeznaczono na ww. cel 1189,3 tys. zł.

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 utwory audiowizualne, w przypadku niewykorzystania środków na animacje.

(akta kontroli str. 682-683, 3513)

W latach 2019-2023 (I półrocze) Instytut zawarł umowy o wsparcie finansowe dotyczące łącznie 152 filmów i seriali, w tym:

- 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.

(akta kontroli str. 673, 3513)

⁸⁹ 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”.

⁹⁰ Łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem roku 2021.

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

Dyrektor PISF wyjaśnił, 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.

(akta kontroli str. 683)

Na podstawie próby obejmującej dokumentację dotyczącą pięciu umów o wsparcie finansowe⁹¹ stwierdzono, że:

- 1) umowy 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);
- 2) umowy zawierały elementy określone w art. 23 ww. ustawy, poza zasadami dotyczącymi rozwiązania umowy – Instytut wprowadził postanowienia dotyczące odstąpienia od umowy przez PISF, natomiast ewentualne porozumienia o rozwiązaniu umowy zawierano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁹²; wprowadzenie zapisów dotyczących np. wypowiedzenia umowy zostało uznane przez Instytut za niekorzystne z punktu widzenia skutków prawnych takiej czynności prawnej;
- 3) wsparcie finansowe nie przekraczało wartości procentowych i kwotowych określonych w art. 13-14 ww. ustawy oraz w § 2 rozporządzenia ws. kosztów kwalifikowalnych;
- 4) wsparcie finansowe w wysokości określonej umową było przekazywane przez Instytut na rachunek powierniczy; w trzech przypadkach⁹³ stwierdzono opóźnienie w ich przekazywaniu.

(akta kontroli str. 2716-2720, 2737-2741, 2907-2958, 3019-3065, 3143-3239, 3259-3290, 3409-3427, 3481-3488)

⁹¹ Szczegółowym badaniem objęto trzy umowy dotyczące wsparcia finansowego kosztów realizacji produkcji audiowizualnej: Aurum Film Bodzak Hickenbotham Sp.j. (film „Kos”); Madants Sp. z o.o. (film „Silent Twins”); Chłopi Sp. z o.o. (film „Chłopi”) i dwie umowy dotyczące wsparcia finansowego świadczenia usługi na rzecz produkcji audiowizualnej: Alex Stern Sp. z o.o. (film „Motyl”) i Barbarians Sp. z o.o. (serial „Barbarians”).

⁹² Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.

⁹³ Środki finansowe na wsparcie finansowania produkcji audiowizualnych „Silent Twins”, „Chłopi” oraz „Barbarians” zostały przekazane na rachunek powierniczy z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 16 dni, 127 dni i 1 dzień w stosunku do warunków określonych w umowie o wsparcie finansowe zawieranych z beneficjentami. Dyrektor PISF wyjaśnił, że w przypadku produkcji „Silent Twins” opóźnienie wiązało się z początkiem pandemii koronawirusa COVID-19, natomiast jednodniowe opóźnienie w przypadku „Barbarians” wynikało z obiegu dokumentów wewnątrz Instytutu. Opóźnienie w przekazywaniu środków dla produkcji „Chłopi” wynikało z kilku przyczyn – opóźnienia w założeniu rachunku powierniczego przez beneficjenta, terminu otrzymania pierwszej transzy dotacji celowej z MKiDN, błędnego numeru umowy oraz konieczności przesunięcia daty wygaśnięcia rachunku i dokonania tych zmian formalnych w banku obsługującym rachunek.

Na podstawie próby obejmującej trzy raporty⁹⁴, złożone po zakończeniu prac objętych wsparciem finansowym, stwierdzono, że:

- 1) raporty zawierały elementy określone w art. 25 ust. 1 ustawy o produkcji audiowizualnej oraz załączniki, o których mowa w art. 25 ust. 2 ww. ustawy;
- 2) Instytut weryfikował złożone raporty⁹⁵ oraz każdorazowo zlecał firmie audytorskiej sporządzenie opinii ekonomiczno-finansowej o raporcie⁹⁶;
- 3) Instytut wyegzekwował prawidłową realizację umowy w zakresie przedmiotowym, przede wszystkim w zakresie zgodności wykazanych przez beneficjenta polskich kosztów kwalifikowanych, o których mowa w rozporządzeniu ws. kosztów kwalifikowanych;
- 4) w dwóch przypadkach beneficjenci dostarczyli egzemplarz nieeksploatowanej kopii utworu audiowizualnego oraz materiały dokumentacyjne związane z produkcją audiowizualną po zakończeniu jej produkcji, jednak w jednym przypadku nastąpiło opóźnienie w dostarczeniu materiałów⁹⁷; w przypadku jednej produkcji⁹⁸ trwają prace końcowe.

(akta kontroli str. 2698-2702, 2710-2715, 2716-2720, 2721-2724, 2843-2847, 2959-3005, 3066-3123, 3291-3394, 3428-3480, 3481-3488)

Instytut, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej, prowadził listę firm audytorskich wydających opinie w sprawie raportów. Firmy te wyłaniane były w drodze przetargu.

Badaniem objęto jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego⁹⁹, którego przedmiotem było zawarcie umowy ramowej na świadczenie usług obejmujących sporządzanie opinii ekonomiczno-finansowych o raportach składanych przez przedsiębiorców i/lub przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców w trybie art. 28-30 ustawy, objętych wsparciem finansowym. W wyniku postępowania została zawarta umowa ramowa z sześcioma podmiotami¹⁰⁰, a w okresie od 14 lipca 2022 r. do 24 maja 2023 r. na jej podstawie zostały wydane 42 opinie ekonomiczno-finansowe na łączną kwotę 466,7 tys. zł. Stawki za sporządzenie opinii ustalono w przedziale od 3,2 tys. zł do 23,8 tys. zł w zależności od liczby dokumentów podlegających badaniu i były tożsame ze stawkami ustalonymi w umowie ramowej. W ramach ww. umowy ramowej szczegółowym badaniem objęto również jedno postępowanie dotyczące ofert wykonawczych na sporządzenie opinii ekonomiczno-finansowej dla wybranej produkcji¹⁰¹. W wyniku badania nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 711, 2533-2697)

⁹⁴ Raporty złożone przez: Madants Sp. z o.o. (film „Silent Twins”), Alex Stern Sp. z o.o. (film „Motyl”) i Barbarians Sp. z o.o. (serial „Barbarians”). PISF w dniu 30 czerwca 2023 r. poinformował o otrzymaniu w dniu 31 marca 2023 r. raportu dotyczącego produkcji audiowizualnej pt. „Kos”, której umowa była objęta szczegółowym badaniem. W trakcie niniejszej kontroli trwała weryfikacja przez Instytut ponownie złożonego raportu przez beneficjenta.

⁹⁵ Nieprawidłowość dotycząca niezachowania terminu, określonego w art. 26 ust. 2 ustawy o produkcji audiowizualnej, została opisana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Materiały dot. serialu „Barbarians” zostały przekazane w dniu 8 grudnia 2022 r. i 25 stycznia 2023 r., natomiast premiera serialu miała miejsce 21 października 2022 r.

⁹⁸ Premiera filmu „Motyl” jest planowana na listopad 2023 r.

⁹⁹ Postępowanie o zamówienie publiczne nr 1/3/2022/ZCH z dnia 22 kwietnia 2022 r. (<https://platformazakupowa.pl/transakcja/603618>).

¹⁰⁰ Umowa z dnia 14 lipca 2022 r. zawarta pomiędzy PISF a następującymi podmiotami: Audit Lab Sp. z o.o. z siedzibą w Opolu, Grupa Gumułka – Audytor Sp. z o.o. z siedzibą w Katowicach, Audytor Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi, Biuro Biegłych Rewidentów MM Audytor Marianna Karp, Małgorzata Kwiecińska s.c. oraz PWB Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu.

¹⁰¹ Postępowanie dotyczyło sporządzenia opinii ekonomiczno-finansowej o raporcie złożonym przez Ekipa Prime Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie dla projektu pt. „Heaven in Hel”.

3. Dofinansowane i/lub wspierane finansowo przez PISF filmy były nominowane¹⁰² do udziału w wydarzeniach konkursowych i pokazowych.

Na festiwalach i pokazy międzynarodowe¹⁰³ 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 FIAPF¹⁰⁴, w 2018 r. było 114 nominacji, a w kolejnych latach odpowiednio: 45, 47, 71, 52 i 22 (do 30 czerwca 2023 r.)¹⁰⁵.

Łącznie produkcje nominowane do udziału w międzynarodowych konkursach i pokazach festiwalowych otrzymały 209 nagród¹⁰⁶.

Ponadto w okresie objętym kontrolą nominacje do Oscarów (nagroda Amerykańskiej Akademii Sztuki i Wiedzy Filmowej) otrzymało pięć polskich produkcji¹⁰⁷ i dwie koprodukcje¹⁰⁸.

Na wydarzenia krajowe było łącznie 1548¹⁰⁹ nominacji, spośród których 554 otrzymało nagrody w różnych kategoriach¹¹⁰. 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).

(akta kontroli str. 530-654, 3516-3527)

4. 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.

Dyrektor PISF wyjaśnił, że stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 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

¹⁰² 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.

¹⁰³ Podane liczby obejmują również filmy zgłoszone w ramach Warszawskiego Festiwalu Filmowego (WFF) i Krakowskiego Festiwalu Filmowego (KFF), które mają charakter międzynarodowy.

¹⁰⁴ Akredytowane festiwale obejmują (bez festiwalów specjalnych) międzynarodowe festiwale filmowe (MFF) konkursowe (MFF w Berlinie, MFF w Kairze, Fajr MFF w Teheranie, MFF w Cannes, Indyjski MFF w Goa, MFF w Karlowych Varach, MFF w Locarno, MFF w Mar Del Plata, MFF w San Sebastian, MFF w Szanghaju, MFF w Tallinie, MFF w Tokio, MFF w Wenecji oraz Warszawski Festiwal Filmowy w Warszawie), międzynarodowe przeglądy filmowe (MFF w Toronto oraz MFF Viennale w 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.].

¹⁰⁵ 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 (KKF).

¹⁰⁶ Bez nagród przyznanych w ramach WFF i KFF – ujęte w nagrodach krajowych.

¹⁰⁷ Filmy: „Twój Vincent” (2018 r.), „Zimna wojna” (2019 r.), „Boże Ciało” (2019 r.), „Sukienka” (2022 r.) i „IO” (2023 r.).

¹⁰⁸ Filmy: „Szarlatan” (2021 r.) i „Quo vadis, Aida?” (2021 r.)

¹⁰⁹ W liczbie nominacji i nagród ujęto również te przyznane w ramach Warszawskiego Festiwalu Filmowego i Krakowskiego Festiwalu Filmowego.

¹¹⁰ 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.

pojedynczego seansu. Ponadto znaczna część producentów i dystrybutorów zdecydowała się rozpocząć eksploatację swoich filmów od platform streamingowych, pozbawiając kina części wyczekiwanego przez nie repertuaru.

(akta kontroli str. 655-661, 684, 3504-3506)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. PISF 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.

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. oraz umowę ze spółką Mañana Sp. z o.o. na kwotę 500 tys. zł, która została rozwiązana w dniu 27 kwietnia 2022 r. Natomiast 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., 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.

Dyrektor PISF wyjaśnił, że w przypadku rozwiązania umowy na finansowe wspieranie produkcji audiowizualnej i zwrotu środków z rachunku powierniczego na rachunek bankowy PISF, środki te nie podlegają zwrotowi na rachunek MKiDN, gdyż: a) zgodnie z ustawą na podstawie art. 5 ust. 2 wypłata przez PISF wsparcia finansowego pochodzącego z dotacji celowych następuje w terminie do dnia 31 grudnia roku, w którym je przyznano. Rozliczenie dotacji celowych, w tym zwrot dotacji celowych niewykorzystanych do końca roku, następuje w terminie do dnia 31 stycznia roku następującego po roku, w którym je przyznano; b) środki są przyznawane PISF jako dotacja celowa na dany rok, a nie na poszczególne przedsięwzięcia; c) analogiczne zapisy powtórzone są w umowach dotyczących udzielenia dotacji celowej ze środków budżetu państwa na wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej jaki corocznie zawiera PISF z MKiDN.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. 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 audiowizualnej¹¹¹. Należy podkreślić, że z obowiązku zwrotu 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.

(akta kontroli str. 396-446, 708, 735-737, 738-740, 744-746, 1279-1280)

¹¹¹ 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 przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie dotyczącym dotacji udzielanych z budżetu państwa.

2. 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.

Dotyczyło to umów zawartych ze spółkami: Film Produkcja Sp. z o.o. 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. oraz Superconic Sp. z o.o. 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.

Dyrektor PISF wyjaśnił, że w ww. przypadkach środki – zgodnie z art. 24 ust.4 ustawy o produkcji audiowizualnej – zostały przekazane na rachunek powierniczy, przez co został spełniony cel przyznania wsparcia. Ww. umowy zostały uwzględnione w rozliczeniach, ponieważ doszło do transferu środków na mocy umowy o wsparcie.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. W dacie rozliczenia dotacji celowej za 2020 r. i 2022 r. ww. umowy zostały rozwiązane, a środki z rachunków powierniczych zostały przekazane na rachunek PISF, w związku z czym nie powinny być ujęte w rozliczeniu dotacji celowej.

(akta kontroli str. 396-401, 441-446, 731-734, 741-743, 1265-1266, 1279-1280)

3. 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 ww. 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.

Dyrektor PISF wyjaśnił, że Instytut – w przypadku stwierdzenia braków w przedłożonej dokumentacji – odrzuca ją, informując beneficjenta o przyczynie oraz możliwości ponownego jej złożenia. Według Dyrektora PISF czas na weryfikację raportu jest liczony od daty otrzymania kompletnej dokumentacji.

NIK nie podziela wyjaśnień Dyrektora PISF. Termin 90 dni kalendarzowych na weryfikację raportu ustawodawca uznał za optymalny¹¹², wskazując w uzasadnieniu do 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. Należy podkreślić, że ustawa nie przewiduje innych odstępstw od sposobu liczenia terminu na dokonanie weryfikacji raportów.

(akta kontroli str. 2698-2702, 2716-2720, 2721-2724, 2959-3005, 3066-3117, 3291-3362, 3428-3459)

4. PISF wydatkował środki publiczne w łącznej kwocie 102,1 tys. zł w wyniku podjęcia przez Dyrektora Instytutu dopiero w dniu 12 sierpnia 2019 r. decyzji w sprawie wniosku TVN S.A. (Spółka) o stwierdzenie nadpłaty w kwocie 9561 tys. zł na rzecz

¹¹² W „Rządowym projekcie projekt ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej” (druk nr 2794) termin ten został określony na 28 dni kalendarzowych. W toku prac nad projektem 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.].

PISF, tj. po upływie ponad miesiąca od uprawomocnienia się decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego 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 wydanej na wniosek TVN S.A. Wydatki z tytułu zapłaty naliczonych odsetek od przedmiotowej nadpłaty za okres od 4 lipca 2019 r. (uprawomocnienie się decyzji Ministra) do dnia poprzedzającego wydanie przez Dyrektora PISF decyzji stwierdzającej nadpłatę, tj. 11 sierpnia 2019 r., wyniosły 79,6 tys. zł. Ponadto zapłała należności na rzecz Spółki w dwóch terminach (tj. 9 września 2019 r. i 8 listopada 2019 r.) w łącznej kwocie 11 660,2 tys. zł skutkowałą dodatkowymi wydatkami na kwotę 22,5 tys. zł.

Przy piśmie z dnia 19 lutego 2019 r.¹¹³ Dyrektor Departamentu Własności Intelektualnej i Mediów Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (DWIIM) przekazała odpis wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II GSK 3397/16, oddalającego skargę kasacyjną Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2016 r., sygn. akt VI SA/Wa 2301/15, w sprawie ze skargi TNV S.A. z siedzibą w Warszawie na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 7 lipca 2015 r. nr DWIM/821/15/JP w przedmiocie pisemnej interpretacji przepisów o kinematografii.

W dniu 3 czerwca 2019 r. PISF otrzymał decyzję Ministra z dnia 23 maja 2019 r. uchylającą decyzję Nr 89 Dyrektora PISF z dnia 12 maja 2010 r. w sprawie wydania pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu stosowania art. 19 ust. 6 ustawy o kinematografii. Natomiast decyzję w sprawie wniosku TVN S.A. o stwierdzenie nadpłaty w kwocie 9561 tys. zł na rzecz PISF¹¹⁴ Dyrektor Instytutu wydał w dniu 12 sierpnia 2019 r.

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.

Dyrektor PISF wyjaśnił, że oficjalna informacja uzyskana od MKiDN z dnia 19 lutego 2019 r. o wydanym wyroku nie spowodowała nałożenia na PISF jakichkolwiek zobowiązań dotyczących spłaty nadpłaty na rzecz TVN S.A. W piśmie z dnia 28 lutego 2019 r. Instytut zwrócił się do Ministra z prośbą o wydanie decyzji oraz prowadził negocjacje z TVN S.A. w przedmiocie rozliczenia nadpłaty oraz ustalenia wysokości odsetek, zmierzające do optymalizacji rozliczeń, szczególnie w zakresie minimalizacji naliczonych odsetek. Ostateczne

¹¹³ Data wpływu do PISF – 22 lutego 2019 r.

¹¹⁴ Zgodnie z treścią decyzji, na podstawie art. 72 § 1 pkt 1 i art. 76 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa), art. 19 ust. 6 i 9 ustawy o kinematografii oraz art. 104 § 1 i 2, art. 127 i 129 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.), po rozpatrzeniu wniosku TVN S.A. z dnia 23 grudnia 2016 r. o stwierdzenie nadpłaty w zakresie należności z tytułu wpłat na rzecz PISF w łącznej kwocie 9561 tys. zł, Dyrektor PISF stwierdził nadpłatę z tytułu wpłat dokonanych przez ten podmiot.

stanowisko TVN S.A. zostało przekazane w dniu 29 października 2019 r.¹¹⁵ i po tej dacie dokonano spłaty należnych odsetek.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując wyjaśnień Dyrektora PISF, wskazuje, że Instytut od lutego 2019 r. dysponował informacjami¹¹⁶ umożliwiającymi – przy zachowaniu należytej staranności – wcześniejsze przygotowanie projektu decyzji stwierdzającej nadpłatę na rzecz TVN S.A., co pozwoliłoby na jej wydanie bezpośrednio po uprawomocnieniu się decyzji Ministra z dnia 23 maja 2019 r. oraz wypłacenie wcześniej i prawidłowo (w pełnej wysokości) należności dla Spółki, a w konsekwencji zapobiegłoby wydatkowaniu ponad 100 tys. zł ze środków publicznych.

(akta kontroli str. 2360-2532)

OCENA CZĄSTKOWA

PISF, co do zasady, prawidłowo i rzetelnie wydatkował środki publiczne na finansowanie działalności i przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii. Instytut finansował przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii na podstawie umów o udzielenie dofinansowania oraz o udzielenie wsparcia finansowego, które zawierały elementy wymagane przepisami prawa. Jednostkowa wysokość udzielonego dofinansowania oraz wsparcia finansowego nie przekraczała wartości procentowych i kwotowych określonych w obowiązujących przepisach. 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, oraz nominowane do nagrody Amerykańskiej Akademii Sztuki i Wiedzy Filmowej (Oscary).

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 w nadmiernej wysokości – w związku z rozwiązaniem umów o wsparcie finansowe z przedsiębiorcami. W 73 przypadkach na 115 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. Ponadto Instytut wydatkował 102,1 tys. zł z tytułu odsetek od zwróconej nadpłaty na rzecz TVN S.A.

OBSZAR

3. Kontrola realizacji przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii, w tym wydatkowania środków publicznych

Opis stanu faktycznego

1. Szczegółowy tryb i sposób przeprowadzania kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej został określony w rozporządzeniu ws. kontroli.

W latach 2018-2023 (I półrocze) obowiązywały w PISF następujące regulaminy kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie:

- 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);
- wprowadzony zarządzeniem nr 26/2020 Dyrektora PISF z dnia 22 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 166-233)

¹¹⁵ W dniu 29 października 2019 r. TVN S.A. skierował pismo oraz dwa wnioski o zaliczenie nadpłaty na poczet bieżących i przyszłych należności, co zostało potwierdzone decyzjami Dyrektora PISF nr 2/2019 i 3/2019 z dnia 6 listopada 2019 r.

¹¹⁶ Ww. pismo DWIIM z dnia 19 lutego 2019 r.

Według półrocznych planów kontroli, planowano przeprowadzenie: w 2018 r. – 54 kontroli, w 2019 r. – 47 kontroli, w 2020 r. – 43 kontroli, w 2021 r. – 40 kontroli, w 2022 r. – 36 kontroli, w I półroczu 2023 r. – 16 kontroli (po zmianach). 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.

(akta kontroli str. 234-289, 517-523, 709, 3501-3502, 3514)

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.

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%.

(akta kontroli str. 709, 3514)

W sprawie nieosiągnięcia w 2020 r. 5% wskaźnika, o którym mowa w § 3 pkt 3 Regulaminu kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie, Dyrektor PISF stwierdził, że zrezygnowano z trzech kontroli, w tym dwóch, które miały odbyć się poza granicami Polski w związku z restrykcjami związanymi z sytuacją epidemiologiczną.

(akta kontroli str. 709-710)

Na podstawie próby obejmującej dokumentację dotyczącą dziewięciu przeprowadzonych kontroli w siedzibie podmiotów, którym udzielono dofinansowań¹¹⁷ stwierdzono, że:

- 1) kontrole przeprowadzono w terminie określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia ws. 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;
- 2) w protokołach kontroli zawarto elementy określone w § 5 ust. 2 i 3 rozporządzenia ws. kontroli;
- 3) na podstawie protokołów kontroli, zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia ws. kontroli, sporządzono wystąpienia pokontrolne, w których w sześciu przypadkach sformułowano wnioski i zalecenia pokontrolne;
- 4) dwa podmioty kontrolowane – na podstawie § 7 ust. 2 rozporządzenia ws. kontroli – złożyły wyjaśnienia odnośnie do wniosków i zaleceń pokontrolnych, a jeden – dokonał zwrotu części dotacji¹¹⁸.

(akta kontroli str. 290-372, 1228-1247, 1248-1249)

Kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji i pożyczek udzielanych przez Instytut dokonywano również w siedzibie PISF na podstawie dokumentacji przekazanej przez podmioty, które otrzymały dofinansowanie¹¹⁹.

¹¹⁷ Dot. kontroli realizacji umów zawartych z: Zjednoczeniem Artystów i Rzemieślników Sp. z o.o. na produkcję filmu „Pewnego razu w listopadzie”; Fundacją Szkoły Wajdy na dofinansowanie przedsięwzięcia Program edukacji filmowej 2016/2017; Madants Sp. z o.o. na produkcję filmu „The River” i na produkcję filmu „Joika” oraz na promocję filmu „Litość”; Aurum Film Bodzak Hickinbotham Sp. j. na produkcję filmu „Magnezja” oraz na promocję filmu „Boże Ciało”; V-Film Sp. z o.o. na produkcję filmu „Klecha”, Fundacją „Wspieram” na przedsięwzięcie w ramach promocji polskiego filmu za granicą pn. 8 Festiwal Polskich Filmów Wisła w Tadżykistanie, Kazachstanie, Kirgistanie – 5 miast.

¹¹⁸ Nieprawidłowość polegająca na niewyegzekwowaniu od trzech kontrolowanych wyjaśnień odnośnie do wniosków i zaleceń pokontrolnych została opisana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹¹⁹ Nieprawidłowość polegająca na niestosowaniu w pełni procedury określonej w § 7a ust. 7 rozporządzenia ws. kontroli została opisana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

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.

(akta kontroli str. 3510)

2. 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.

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) Instytut przeprowadził jedną (na przełomie 2020 r. i 2021 r.) kontrolę.

Dyrektor PISF wyjaśnił, że za główną i racjonalną przyczynę prowadzenia kontroli – w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o produkcji audiowizualnej – w ograniczonym zakresie jest dokonywanie kontroli całości dokumentów dot. polskich kosztów kwalifikowalnych (PKK) przez firmy audytorskie, na zlecenie i za wynagrodzeniem opłacanym przez PISF. Firmy audytorskie dokonują weryfikacji całości dokumentów, wykonując tym samym czynności o charakterze kontrolnym, i na ich podstawie wydają opinie ekonomiczno-finansowe potwierdzające wysokość PKK.

(akta kontroli str. 708-709)

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej ww. kontroli¹²⁰ stwierdzono, że:

- 1) kontrolę przeprowadzono w okresie od dnia podpisania umowy o wsparcie finansowe (29 sierpnia 2019 r., zmienionej aneksem nr 1 z dnia 30 listopada 2020 r.) do dnia zakończenia weryfikacji raportu (12 kwietnia 2021 r.) w dniach od 17 listopada 2020 r. do 15 stycznia 2021 r., tj. zgodnie z terminami wskazanymi w art. 28 ust. 2 i 3 ustawy o produkcji audiowizualnej;
- 2) w protokole kontroli, podpisanym w dniu 5 lutego 2021 r., zawarto elementy określone w art. 29 ust. 1 ww. ustawy;
- 3) Instytut sformułował w dniu 8 lutego 2021 r. dwa zalecenia pokontrolne, a w dniu 2 marca 2021 r. został poinformowany przez kontrolowanego o ich realizacji.

(akta kontroli str. 354-372)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie w PISF nie w pełni stosowano procedurę określoną w § 7a ust. 7 rozporządzenia ws. 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.

Dyrektor PISF stwierdził, że pracownicy przekazywali zalecenia po kontroli dokumentów złożonych w ramach rozliczenia drogą mailową, czyli pisemną oraz udzielali konsultacji telefonicznych w przypadkach, w których zalecenia w formie pisemnej nie były dostatecznie zrozumiałe dla odbiorców. Wymagane jest i było oznaczanie przez pracowników/kontrolujących terminów dostarczenia korekt przez beneficjentów/kontrolowanych. Termin zależny jest od rodzaju i stopnia złożoności poprawek. Ponadto Dyrektor PISF wyjaśnił, że w przypadku rozliczeń dot. przedsięwzięć z zakresu produkcji filmowej proces rozliczenia jest

¹²⁰ Kontrola w TFP Sp. z o.o. dot. filmu pt. „Wyzwanie” (wcześniej: „Kryptonim Przypadek”).

długotrwały. Producenci wielokrotnie otrzymują uwagi z PISF i na nie odpowiadają. Terminowość udzielania odpowiedzi jest różna. Różna jest również kompletność tego, co przekazywane jest przez beneficjentów do PISF. W zdecydowanej większości przypadków jest kilka tur poprawek zalecanych i odpowiednio uzupełnianych. Bardzo często dokumenty złożone przez beneficjenta w ramach rozliczenia, w części dot. wkładów poszczególnych podmiotów w finansowanie przedsięwzięcia, są niespójne z umowami lub aneksami, które zostały zawarte z PISF. Takie wydarzenie powoduje, że umowa z PISF winna być zaktualizowana i ma odzwierciedlać stan faktyczny. Takie wydarzenie potrafi na dłuższy czas przerwać bieg kontroli rozliczenia. Im więcej partnerów, z którymi niezbędne jest zawarcie aneksów, tym dalej w czasie odsunięte jest przyjęcie rozliczenia, które następuje dopiero po aneksowaniu umowy o dotację z PISF.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując powyższych wyjaśnień, wskazuje, że w § 7a ust. 7 rozporządzenia ws. kontroli określono, oprócz zasady pisemności oraz wskazywania terminów usunięcia nieprawidłowości, iż wystąpienia do podmiotów kontrolowanych powinny zawierać opis ustalonego stanu faktycznego i jego ocenę. W związku z powyższym korespondencja mailowa pracowników Instytutu, kontrolujących rozliczenia dofinansowań, z podmiotami kontrolowanymi nie spełniała wszystkich wymogów określonych w § 7a ust. 7 rozporządzenia ws. kontroli.

(akta kontroli str. 528, 935, 1205, 3530-3531)

2. 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 ws. kontroli, 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.

Dyrektor PISF stwierdził m.in., że pouczenie, o którym mowa w § 7 ust. 2, występuje informacyjnie w każdym wystąpieniu pokontrolnym, a egzekwowanie odpowiedzi od podmiotu kontrolowanego prowadzone jest w zależności od charakteru zaleceń i wniosków przekazanych do realizacji.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych wyjaśnień. Pouczenie, o którym mowa w § 7 ust. 2 rozporządzenia ws. kontroli, nie występuje w każdym wystąpieniu pokontrolnym¹²¹. Na podmiocie kontrolowanym – zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia ws. kontroli – spoczywa obowiązek złożenia wyjaśnień odnośnie do uwag, wniosków i zaleceń pokontrolnych w terminie 7 dni od ich otrzymania. W przypadku braku realizacji ww. obowiązku Dyrektor PISF powinien, zdaniem NIK, występować – jako podmiot ustawowo uprawniony do kontroli – do kontrolowanych z monitem w tej sprawie, bez względu na charakter zaleceń i wniosków przekazanych do realizacji.

(akta kontroli str. 290-293, 294-297, 298-310, 311-319, 1205-1206)

OCENA CZĄSTKOWA

PISF, co do zasady, prowadził prawidłową i rzetelną kontrolę realizacji przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii, w tym wydatkowania środków publicznych. Instytut, zgodnie z trybem określonym w rozporządzeniu ws. kontroli, prowadził kontrole w swojej siedzibie oraz w siedzibach podmiotów, którym udzielił dofinansowań, przy czym drugą formą kontroli obejmowano corocznie niespełna 7% beneficjentów, w stosunku do udzielonych dofinansowań w roku poprzednim. PISF nie w pełni

¹²¹ W wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ocenę pozytywną (dot. kontroli w Fundacji Szkoły Wajdy oraz w Madants Sp. z o.o. – promocja filmu „Litość”) nie formułowano uwag, wniosków i zaleceń, a przedmiotowe pouczenia nie zostały przywołane.

stosował procedurę określoną w § 7a ust. 7 rozporządzenia ws. kontroli, tj. nie sporządzał pisemnych wystąpień do podmiotów kontrolowanych zawierających opis ustalonego stanu faktycznego i jego ocenę, a także nie podjął działań w stosunku do trzech podmiotów kontrolowanych, które nie zrealizowały obowiązku określonego w § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia.

PISF w ograniczonym zakresie korzystał z uprawnienia do prowadzenia kontroli przedsiębiorców, którym przyznano wsparcie finansowe, podejmując takie działania tylko raz w latach 2019-2023 (do 30 czerwca). Sprawdzenia, czy przedstawione w raportach po zakończeniu prac objętych wsparciem finansowym koszty stanowią polskie koszty kwalifikowalne, dokonywały firmy audytorskie, przy czym czynności te nie były kontrolą w rozumieniu art. 28-30 ustawy o produkcji audiowizualnej.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Dokonanie korekty rozliczeń dotacji celowej przeznaczonej na wsparcie finansowe za 2020 r. i 2022 r., a także dokonanie zwrotu do budżetu państwa części dotacji, która została pobrana w nadmiernej wysokości w związku z rozwiązaniem umów o wsparcie finansowe z przedsiębiorcami.
2. Rzetelne informowanie Ministra o wykorzystaniu środków dotacji celowej przeznaczonej na wsparcie finansowe.
3. Zapewnienie weryfikacji 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.
4. Podejmowanie czynności związanych z wydaniem decyzji stwierdzających nadpłatę bez zbędnej zwłoki w celu uniknięcia wzrostu odsetek od spłacanych należności.
5. Zapewnienie prawidłowego stosowania procedury określonej w § 7a ust. 7 rozporządzenia ws. kontroli.
6. Podejmowanie działań w celu wyegzekwowania od podmiotów kontrolowanych realizacji obowiązku określonego w § 7 ust. 2 rozporządzenia ws. kontroli.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

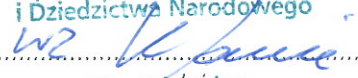
Warszawa, 28 lipca 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego


Kontrolerzy
Ewa Michalska
doradca ekonomiczny


.....
podpis

Dyrektor
Piotr Prokopczyk

WICEDYREKTOR
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

.....
Kontroler

Piotr Rebizant
główny specjalista k.p.


.....
podpis