



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

KNO-4101-006-01/2014
P/14/026

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/026 – Finansowanie kinematografii przez Polski Instytut Sztuki Filmowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Teresa Wójcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89199 z dnia 16 września 2014 r.
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Krakowskie Przedmieście 15/17, 00-071 Warszawa, zwane dalej „Ministerstwem” lub „MKiDN”
Kierownik jednostki kontrolowanej	prof. Małgorzata Omilanowska, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia¹ stworzenie przez Ministra warunków organizacyjno-prawnych do wypracowania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej (PISF, Instytut)² systemu wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć z zakresu kinematografii poprzez m.in. wydanie i nowelizowanie aktów wykonawczych³ do ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii⁴ oraz powoływanie ekspertów do opiniowania wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu kinematografii. Jednocześnie NIK wskazuje, że Minister nie określił w statucie⁵ PISF jego organizacji wewnętrznej, a w aktach wykonawczych do ustawy o kinematografii nie zachował jednolitych terminów w zakresie możliwości kontroli przez PISF dofinansowywanych przedsięwzięć.

Minister sprawował rzetelny nadzór nad realizacją zadań przez PISF, a także zapewnił należyte finansowanie działalności bieżącej i inwestycyjnej Instytutu oraz wybranych przedsięwzięć z zakresu kinematografii, za wyjątkiem przekazania w 2012 r. PISF dotacji celowej na wydatki bieżące, mimo że Instytut nie jest uprawniony do otrzymywania środków w takiej formie.

Uzasadnienie oceny

Minister zapewnił warunki organizacyjno-prawne do wyboru przez PISF dofinansowywanych przedsięwzięć z zakresu kinematografii poprzez wydanie i nowelizowanie aktów wykonawczych do ustawy o kinematografii oraz określenie w statucie zakresu działania Instytutu, a także szczegółowych zadań organów Instytutu i trybu ich działania.

Minister zapewnił prawidłowy przebieg procesu powoływania ekspertów do opiniowania wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu kinematografii, składanych do PISF. W latach 2011-2014 powołano – zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o kinematografii – łącznie 978 ekspertów spośród przedstawicieli środowisk filmowych oraz środowisk opiniotwórczych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według skali 3-stopniowej byłoby utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o kinematografii PISF został utworzony w celu wspierania rozwoju kinematografii. Instytut realizuje zadania z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii (art. 8 ust. 1 tej ustawy).

³ Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie udzielania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii (Dz. U. Nr 219, poz. 1870 ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie udzielania dofinansowania”; rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu przeprowadzania kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej (Dz. U. Nr 242, poz. 2044), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie kontroli”.

⁴ Dz. U. Nr 132, poz. 1111 ze zm., zwana dalej „ustawą o kinematografii”.

⁵ Zarządzenie Ministra Kultury z dnia 2 września 2005 r. w sprawie nadania statutu Polskiemu Instytutowi Sztuki Filmowej (M. P. Nr 52, poz. 722 ze zm.).

Minister zapewnił należyte finansowanie działalności bieżącej i inwestycyjnej PISF oraz wybranych przedsięwzięć z zakresu kinematografii. W badanym okresie z części 24 budżetu państwa zostały przekazane środki finansowe na funkcjonowanie PISF oraz na realizację wybranych zadań z zakresu kinematografii w łącznej kwocie 52.489,9 tys. zł.

Minister sprawował rzetelny nadzór nad PISF w ramach przysługujących mu uprawnień, realizując zadania określone w art. 10 ustawy o kinematografii, poprzez m.in.: zatwierdzanie rocznego planu działalności oraz projektu rocznego planu finansowego Instytutu, a także rozpatrywanie i zatwierdzanie rocznego sprawozdania z działalności oraz rocznego sprawozdania finansowego Instytutu.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły: nieokreślenia przez Ministra w statucie PISF jego organizacji wewnętrznej, niezachowania w aktach wykonawczych do ustawy o kinematografii jednolitych terminów w zakresie możliwości kontroli przez PISF dofinansowywanych przedsięwzięć oraz przekazania w 2012 r. PISF dotacji celowej na wydatki bieżące.

III. Wyniki kontroli

1. System wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć z zakresu kinematografii

1.1. Podstawy prawne dofinansowywania przedsięwzięć z zakresu kinematografii

Opis stanu faktycznego

Minister, wypełniając upoważnienia określone w ustawie o kinematografii, określił: statut PISF⁶, szczegółowe warunki i tryb udzielania dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii, istotne elementy wniosku o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia oraz elementy umów cywilnoprawnych o udzielenie dotacji⁷ oraz zasady przeprowadzania kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z PISF⁸.

(dowód: akta kontroli str. 437-439)

Minister od daty wydania rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania pięciokrotnie dokonywał jego zmiany⁹.

Wprowadzenie zmian zapisów § 8 ust. 1, § 9 i § 10 ust. 2 rozporządzenia¹⁰ było warunkiem zatwierdzenia przez Komisję Europejską programu pomocowego realizowanego przez PISF i miało na celu pełne dostosowanie tego programu do zasad konkurencji na wspólnym rynku UE.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

Zmiany § 10 ust. 1 rozporządzenia¹¹ rozszerzyły realizację zadań PISF z zakresu dofinansowania produkcji filmów i promocji polskiej twórczości na dowolne państwa. Natomiast dokonane tym samym rozporządzeniem zmiany zapisu § 11 ust. 1 pkt 10 ograniczyły obowiązek przedstawiania listów intencyjnych w przypadku przekładania wniosku o udzielenie dodatkowego dofinansowania przedsięwzięcia przez podmioty inne niż PISF tylko w przypadku przygotowania projektów filmowych i produkcji filmów. Zmiany te pozwoliły na uproszczenie procedur w przypadku pozostałych przedsięwzięć objętych dofinansowaniem¹².

(dowód: akta kontroli str. 8-9)

⁶ Na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o kinematografii.

⁷ Rozporządzenie w sprawie udzielania dofinansowania – na podstawie art. 23 ust. 6 ustawy o kinematografii.

⁸ Rozporządzenie w sprawie kontroli – na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o kinematografii.

⁹ W tym jedna zmiana dotyczyła przepisów przejściowych, tj. § 24 zmieniony przez § 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 marca 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie udzielania przez PISF dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii (Dz. U. Nr 50, poz. 366).

¹⁰ Zmiany wprowadzone rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 5 maja 2006 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie udzielania przez PISF dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii (Dz. U. Nr 78, poz. 545).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 11 stycznia 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania przez PISF dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii (Dz. U. Nr 11, poz. 73).

¹² Tj. dystrybucji i rozpowszechniania filmów, promocji polskiej twórczości filmowej i upowszechniania kultury filmowej.

Wprowadzone rozporządzeniem z dnia 9 lutego 2010 r.¹³ zmiany były podyktowane koniecznością dostosowania regulacji prawnych, dotyczących pomocy publicznej w zakresie kinematografii, do realiów rynku filmowego i ekonomicznych uwarunkowań, w jakich realizowane są zadania państwa w sferze upowszechniania kultury filmowej w Polsce i promocji dorobku polskiej kinematografii za granicą. Zmiany zapisu § 7 ust. 1 pkt 1 pozwoliły na zwiększenie dofinansowania w przypadku filmów historycznych, co miało wpłynąć na zwiększenie atrakcyjności tych filmów pod względem artystycznym i technicznym. Natomiast dodanie w § 8 zapisu określającego kwotowo maksymalne stawki dofinansowania, uwzględniającego szczególnie uzasadnione przypadki (po zasięgnięciu dodatkowych opinii ekspertów), zmniejszyło ograniczenia wsparcia PISF zarówno w przypadku produkcji filmów, jak pozostałych dofinansowywanych zadań. Z kolei poprzez zmianę zapisu § 12 ust. 3 dyrektor PISF zyskał prawo wyznaczania ekspertów do oceny konkretnego przedsięwzięcia.). Zmiana ta miała na celu uelastyczenie procedury opiniowania wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 9-10)

Wprowadzona rozporządzeniem z dnia 14 czerwca 2011 r.¹⁴ zmiana w § 17 ust. 2 wydłużyła okres rozliczania przychodu (z 36 do 72 miesięcy), za który zwracana jest dotacja na produkcję filmu, co stworzyło możliwość wystąpienia przychodów z innych pól eksploatacji (np. tv, inserty, nośniki cyfrowe).

(dowód: akta kontroli str. 10-11)

W okresie objętym kontrolą nie nowelizowano rozporządzenia w sprawie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 440-443)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W nadanym PISF statucie Minister – pomimo dyspozycji zawartej w art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o kinematografii – nie określił organizacji wewnętrznej Instytutu, wskazując w § 17 statutu, iż strukturę organizacyjną określa Dyrektor PISF.

Dyrektor Generalny w Ministerstwie, p. Jacek Olbrycht stwierdził, że „w dniu nadawania statutu PISF był instytucją nową, nie mającą odpowiednika w systemie instytucji publicznych. Brakowało pełnej, szczegółowej wizji jego struktury wewnętrznej, która wykształciła się po pewnym czasie. Stąd zawarta w § 17 ust. 1 statutu delegacja dla Dyrektora PISF określenia w regulaminie organizacyjnym jego szczegółowej struktury wewnętrznej. Warto jednak dodać, że projekt statutu był konsultowany z Rządowym Centrum Legislacyjnym, które nie zgłosiło zastrzeżeń do treści § 17.”

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela wyjaśnień, że brak zastrzeżeń ze strony Rządowego Centrum Legislacji może być uzasadnieniem dla scedowania ustawowego uprawnienia Ministra na rzecz dyrektora PISF.

(dowód: akta kontroli str. 12)

2. Minister nie zapewnił w aktach wykonawczych do ustawy o kinematografii jednolitych terminów w zakresie możliwości kontroli przez PISF dofinansowywanych przedsięwzięć.

Dokonana z dniem 7 lipca 2011 r. zmiana brzmienia § 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania¹⁵ nie skutkowałą nowelizacją rozporządzenia w sprawie kontroli w zakresie § 2 ust. 2 tego rozporządzenia, określającym, że kontroli dokonuje się od dnia udzielenia dofinansowania do dnia, w którym upływa 36 miesięcy od zakończenia przedsięwzięcia lub, w przypadku przedsięwzięcia dofinansowanego w formie dotacji, od upływu okresu rozliczenia dotacji określonego w umowie o dofinansowanie przedsięwzięcia.

Należy podkreślić, że PISF jako organ udzielający dofinansowania przedsięwzięcia – na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o kinematografii – został zobowiązany do kontroli rozliczenia m.in. przychodów dofinansowanego przedsięwzięcia, a termin na dokonanie kontroli,

¹³ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 lutego 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania przez PISF dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii (Dz. U. Nr 41, poz. 239).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania przez PISF dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii (Dz. U. Nr 130, poz. 752).

¹⁵ Tj. wydłużenie okresu, za jaki zysk uzyskany przez dotacjobjiorcę jest rozliczany, z 36 do 72 miesięcy.

wskazany w rozporządzeniu w sprawie kontroli (36 miesięcy) jest krótszy niż okres, za jaki osiągnięty zysk z przedsięwzięcia jest rozliczany (72 miesiące), co potencjalnie utrudnia PISF przeprowadzenie kontroli prawidłowości naliczenia przez dotacjobiorców zysku.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje stanowiska Pani Minister, że wydłużenie okresu rozliczania zysku z przedsięwzięcia do 72 miesięcy spowodowało wprowadzenie przez PISF modyfikacji zapisów w zawieranych z beneficjentami umowach cywilnoprawnych (wydłużających okres zarówno sprawozdawania przez beneficjentów osiągniętych przychodów z eksploatacji filmów, jak i okres sprawdzania i kontrolowania tych przychodów przez PISF).

Jednakże NIK wskazuje, że zapisy zawieranych umów cywilnoprawnych przez PISF nie mogą modyfikować czy uchylić obowiązków nałożonych na Instytut przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Przeprowadzenie kontroli po upływie 36 miesięcy od zakończenia przedsięwzięcia albo upływu terminu rozliczenia dotacji stanowić będzie zatem naruszenie przez PISF § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 192-193)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zapewnienie przez Ministra warunków organizacyjno-prawnych do wyboru przez PISF dofinansowywanych przedsięwzięć z zakresu kinematografii poprzez wydanie i nowelizowanie aktów wykonawczych do ustawy o kinematografii oraz określenie w statucie zakresu działania Instytutu, a także szczegółowych zadań organów Instytutu i trybu ich działania. Jednocześnie NIK wskazuje, że Minister nie określił w statucie PISF jego organizacji wewnętrznej, a w aktach wykonawczych do ustawy o kinematografii nie zachował jednolitych terminów w zakresie możliwości kontroli przez PISF dofinansowywanych przedsięwzięć.

1.2. Proces powoływania ekspertów opiniujących wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu kinematografii

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o kinematografii, ekspertów do opiniowania wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu kinematografii powołuje, w liczbie co najmniej 7, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego spośród przedstawicieli środowisk filmowych oraz środowisk opiniotwórczych, na okres 12 miesięcy.

Od 2008 r. Minister powoływał ekspertów jednorazowo na okres jednego roku, pokrywającego się z rokiem kalendarzowym, a ich liczba wynosiła: 208 w 2011 r., 196 w 2012 r., 284 w 2013 r. i 290 w 2014 r.

Procedura wyłaniania ekspertów polegała na zbieraniu przez PISF propozycji od izb, stowarzyszeń twórczych i organizacji społecznych działających w sferze kinematografii. Listy kandydatów na ekspertów przygotowane przez Instytut były analizowane przez właściwy departament merytoryczny Ministerstwa, a następnie zatwierdzane przez Ministra.

W związku z pozytywną oceną pracy większości ekspertów dokonaną przez PISF byli oni wskazywani jako kandydaci na ekspertów w kolejnych latach, co zostało zatwierdzone przez Ministra.

Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy o kinematografii powołani przez Ministra eksperci, sporządzający opinię, nie mogą być związani w jakikolwiek sposób z realizacją analizowanego przedsięwzięcia.

Każdy ekspert jest zobowiązany do podpisania oświadczenia o zachowaniu bezstronności przy ocenie wniosku.

Za prawidłową realizację zadań statutowych, w tym sporządzanie przez ekspertów zgodnych z ustawą o kinematografii opinii, odpowiada dyrektor PISF i to do jego kompetencji należy rozwiązywanie ewentualnych konfliktów interesów, gdyby takie wystąpiły. Także i wdrożenie, a następnie stosowanie instrumentów prawnych dotyczących eliminowania potencjalnych, ewentualnych konfliktów interesów należy do kompetencji dyrektora PISF.

(dowód: akta kontroli str. 14-16, 21-93, 170-187, 193-194)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister zapewnił prawidłowy przebieg procesu powoływania ekspertów do opiniowania wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu kinematografii, składanych do PISF.

1.3. Przedsięwzięcia z zakresu kinematografii współfinansowane przez MKiDN

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2014 Minister przekazał PISF środki budżetowe w łącznej kwocie 52.489,9 tys. zł¹⁶, w tym w formie: dotacji podmiotowej – 51.357,3 tys. zł, dotacji celowej na wydatki inwestycyjne – 792,6 tys. zł, dotacji celowej na wydatki bieżące – 340 tys. zł.

W ramach dotacji podmiotowej Minister przekazywał środki na realizację czterech porozumień o współfinansowaniu przedsięwzięć z zakresu kinematografii.

(dowód: akta kontroli str. 195-375)

1. Porozumienia z dnia 14 marca 2008 r. oraz z dnia 27 marca 2013 r., zawarte pomiędzy Ministrem, PISF i Stowarzyszeniem Filmowców Polskich (Stowarzyszenie) na okresy pięcioletnie, których przedmiotem było współfinansowanie działalności Studia „Młodzi i Film” im. Andrzeja Munka.

Minister zadeklarował udzielanie wsparcia finansowego na rzecz Studia w wysokości 2.000 tys. zł rocznie, Instytut – nie mniejszej niż 4.000 tys. zł, Stowarzyszenie – w minimalnej kwocie 1.000 tys. zł. W latach 2011-2014 (I półrocze) na realizację ww. porozumienia Minister przekazał PISF środki w łącznej kwocie 7.878 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 103-108, 113 -122, 195-218, 222)

2. Porozumienie z dnia 31 maja 2010 r., zawarte pomiędzy Ministrem, PISF, Wytwórnią Filmów Fabularnych (WFF) i Akademią Sztuk Pięknych im. E. Gepperta we Wrocławiu na okres trzech lat, którego przedmiotem było współfinansowanie edukacyjnego ośrodka badawczo-twórczego w dziedzinie multimediów pn. „Wrocławskie Studia Technologii Audiowizualnych”.

Minister zadeklarował udzielanie wsparcia finansowego przedsięwzięciu w latach 2010-2011 w kwocie łącznie 5.000 tys. zł, w tym 3.000 tys. zł poprzez wsparcie dodatkowymi środkami PISF oraz 2.000 tys. zł – bezpośrednio WFF, Instytut – po 1.000 tys. zł rocznie. Na realizację ww. porozumienia Minister przekazał PISF środki w deklarowanej kwocie.

(dowód: akta kontroli str. 109-110,123-169, 195-204)

3. Porozumienie z dnia 26 maja 2014 r., zawarte pomiędzy Ministrem, PISF i Państwową Wyższą Szkołą Filmową, Telewizyjną i Teatralną im. Leona Schillera w Łodzi na okres trzech lat, którego przedmiotem było dofinansowanie realizacji filmów studenckich do 90% kosztów ich wyprodukowania.

Minister zobowiązał się do finansowego wspierania realizacji filmów za pośrednictwem PISF w kwocie nie mniejszej niż 800 tys. zł i nie większej niż 1 mln zł rocznie, a Instytut zadeklarował udzielanie wsparcia finansowego przedsięwzięciu w kwocie nie mniejszej niż 1.000 tys. zł rocznie. W I półroczu 2014 r. Minister przekazał na ww. cel środki w deklarowanej kwocie.

(dowód: akta kontroli str. 111-112)

Przy podejmowaniu decyzji o wyborze partnerów wymienionych porozumień Minister uwzględnił fakt, iż dysponują oni właściwą bazą techniczną i lokalową niezbędną do realizacji zadań będących przedmiotem porozumień, a przede wszystkim gwarantują właściwy nadzór merytoryczny oraz opiekę artystyczną nad realizowanymi w ramach porozumień programami. Przestanką wyboru zadań objętych współfinansowaniem były

¹⁶ W latach 2011-2014 (I półrocze) PISF uzyskał przychody w łącznej kwocie 675.029,4 tys. zł, w tym w: 2011 r. – 186.319 tys. zł, 2012 r. – 217.431,5 tys. zł, 2013 r. – 201.977,8 tys. zł, I półroczu 2014 r. – 69.301,1 tys. zł. Głównym źródłem przychodów Instytutu były wpłaty, o których mowa w art. 19 ustawy o kinematografii, w tym od: podmiotów prowadzących: kina, dystrybucję; nadawców programu telewizyjnego, operatorów: platform cyfrowych, telewizji kablowych.

potrzeby państwa w zakresie szeroko rozumianej edukacji filmowej i kształcenia profesjonalnego gwarantujące rozwój polskiej sztuki filmowej.

Przepływ środków publicznych na współfinansowanie wspólnych przedsięwzięć został uregulowany w zawartych porozumieniach. Dofinansowywanie przedsięwzięć odbywa się w drodze umowy cywilnoprawnej, którą zawiera dyrektor PISF. Instytut, jako organ udzielający dofinansowania, kontroluje rozliczenie przychodów i kosztów dofinansowywanego przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 98-99)

Ustalone
nieprawidłowości

Minister przekazał w 2012 r. PISF środki pochodzące z budżetu państwa w formie dotacji celowej na wydatki bieżące na podstawie dwóch umów na kwotę ogółem 340 tys. zł z przeznaczeniem na organizację Gali wręczenia nagród filmowych Orły (200 tys. zł) oraz na dofinansowanie 52. Krakowskiego Festiwalu Filmowego (140 tys. zł).

PISF nie jest uprawniony do otrzymywania środków w takiej formie. Instytut, zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o kinematografii, otrzymuje z budżetu państwa dotacje podmiotowe, przekazywane przez Ministra ze środków ujętych w części budżetowej, której jest dysponentem. Ponadto Instytut może otrzymywać z budżetu państwa dotacje celowe na realizację zadań inwestycyjnych (art. 18 ust. 2 ustawy).

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionując wyjaśnień Pani Minister, że przyznanie dotacji celowych dla PISF było wypełnieniem decyzji ówczesnego Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który zawarł umowy z Instytutem w celu pełnego nadzoru nad realizacją tych zadań i wydatkowaniem przyznaných środków, stwierdza, że w obowiązującym stanie prawnym brak jest możliwości udzielania z budżetu państwa PISF dotacji celowych na wydatki bieżące.

NIK przyjmuje wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Finansowego, p. Wojciecha Kwiatkowskiego, wskazującego na omyłkowe przyjęcie w 2012 r. tej formy przekazania środków PISF, co potwierdza nieprzekazywanie w latach następnych – ze względu na zapisy ustawowe – dotacji celowych Instytutowi na zadania nieinwestycyjne.

(dowód: akta kontroli str. 209-218, 448, 491-492)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister zapewnił należyte finansowanie działalności bieżącej i inwestycyjnej PISF oraz wybranych przedsięwzięć z zakresu kinematografii, za wyjątkiem przekazania w 2012 r. PISF dotacji celowej na wydatki bieżące.

2. Nadzór Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad realizacją zadań przez Polski Instytut Sztuki Filmowej

Opis stanu
faktycznego

Zadania należące do zakresu działania Ministra, określone w art. 6 ust. 2 ustawy o kinematografii¹⁷, realizowane są przez PISF, który – zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy – wykonuje zadania z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii.

Minister wyznaczał kierunki polityki kulturalnej państwa w dziedzinie kinematografii poprzez coroczne zatwierdzanie zarówno projektów rocznych planów finansowych PISF, jak i rocznych planów działalności statutowej, określających kierunki polityki na dany rok w formie Programów operacyjnych, zatwierdzanych przez Radę Instytutu¹⁸, powoływaną przez Ministra.

Sprawdzenie wykonania kierunków polityki państwa w dziedzinie kinematografii następowało w formie zatwierdzenia przez Ministra sprawozdania finansowego, jak i szczegółowego sprawozdania merytorycznego Instytutu. Minister realizował wspólnie z PISF zadania wieloletnie, jeżeli zaistniała konieczność szczegółowego ukierunkowania

¹⁷ Do zakresu działania ministra należy w szczególności: 1) projektowanie kierunków realizacji polityki kulturalnej państwa w dziedzinie kinematografii; 2) zapewnienie powszechnego dostępu społeczeństwa do dorobku polskiej, europejskiej i światowej sztuki filmowej; 3) tworzenie warunków do rozwoju wszystkich gatunków i rodzajów twórczości filmowej; 4) wspieranie rozwoju artystycznego młodych twórców; 5) wspieranie edukacji i doskonalenia zawodowego oraz ochrony zawodów filmowych; 6) wspieranie upowszechniania kultury filmowej i działanie na rzecz rozwoju społecznego ruchu filmowego oraz piśmiennictwa filmowego.

¹⁸ Na podstawie § 14 pkt 1 statutu PISF, zgodnie z którym do zadań Rady należy wytyczanie kierunków działania Instytutu, w szczególności poprzez zatwierdzanie ogłaszanych przez Dyrektora Programów operacyjnych.

polityki państwa w określonej dziedzinie kinematografii. W ostatnich latach działania takie ukierunkowane zostały na wsparcie rozwoju artystycznego młodych twórców, rozwoju edukacji i doskonalenia zawodowego, co zostało ujęte w zawartych porozumieniach.

Minister analizował i dokonywał oceny realizacji przez PISF zadań z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii zarówno na etapie planowania, jak i sprawozdawczości.

W badanym okresie Minister – zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o kinematografii – zatwierdzał roczne plany działalności oraz projekty rocznego planu finansowego Instytutu, uprzednio zaopiniowane – na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o kinematografii – przez Radę Instytutu.

Minister rozpatrywał i zatwierdzał zaopiniowane przez Radę Instytutu¹⁹ roczne sprawozdania z działalności oraz roczne sprawozdania finansowe PISF, które były badane przez biegłego rewidenta wskazanego przez Ministra, co było zgodne z art. 10 ust. 4 i 5 ustawy o kinematografii.

(dowód: akta kontroli str. 17-18, 376-378, 391)

Minister sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej PISF, w tym nad dokonywaniem przez PISF wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur, a także nad wykorzystaniem przez PISF dotacji udzielonych z budżetu państwa zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi cz. 24 budżetu państwa²⁰.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o kinematografii Minister badał uchwały podejmowane przez Radę Instytutu w zakresie zgodności z prawem i nie stwierdził nieważności (w całości lub w części) żadnej z 52 uchwał podjętych w latach 2010-2014 (do maja).

W latach 2011-2014 Minister nie otrzymywał od Rady Instytutu stanowisk, opinii lub wniosków w sprawach dotyczących Instytutu i kinematografii, o czym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o kinematografii.

Powołana przez Ministra na lata 2011-2014 Rada Instytutu składała się z 11 członków, zgłoszonych – zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o kinematografii – przez twórców filmowych, producentów filmowych, związki zawodowe działające w sferze kinematografii oraz podmioty, o których mowa w art. 19 ust. 1-5 ustawy o kinematografii.

(dowód: akta kontroli str. 19-20, 94-95)

Minister Kultury nie skorzystał z możliwości wynikającej z art. 274 ust. 5 ustawy o finansach publicznych²¹ i nie wskazał PISF jako jednostki w dziale, w której dodatkowo ma być prowadzony audyt wewnętrzny, ponieważ został on wprowadzony w Instytucie decyzją Dyrektora PISF, na podstawie ogólnie obowiązujących przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 13, 441, 444)

Minister nie skorzystał z uprawnienia wynikającego z art. 70 ust. 4 ustawy o finansach publicznych i nie zobowiązał dyrektora PISF do sporządzania planu działalności na rok następny dla tej jednostki oraz sporządzania sprawozdania z wykonania planu działalności i składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanej przez niego jednostki.

Natomiast – zgodnie z zarządzeniem nr 38 z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie realizacji działania kontroli zarządczej w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego²²

¹⁹ Na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o kinematografii, zgodnie z którym do zadań Rady należy w szczególności opiniowanie rocznego sprawozdania z działalności oraz rocznego sprawozdania finansowego Instytutu.

²⁰ Dz. Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 43. Wcześniej – zarządzenie nr 28 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN Nr 5, poz. 49).

²¹ Zgodnie z art. 274 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2013, poz. 885 ze zm.) minister kierujący działem może wskazać jednostki, w których dodatkowo prowadzony jest audyt wewnętrzny.

²² Dz. Urz. MKiDN Nr 5, poz. 47.

zobowiązującym kierowników jednostek podległych i nadzorowanych do przekazywania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej do jednostki nadzorującej (zgodnie z właściwością komórki organizacyjnej ministerstwa) – Dyrektor PISF corocznie składał oświadczenia o kontroli zarządczej, stwierdzające, że w kierowanej przez niego jednostce w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(dowód: akta kontroli str. 19, 379-387)

W latach 2005-2013 Biuro Audytu i Kontroli Wewnętrznej Ministerstwa nie przeprowadzało kontroli w PISF, ponieważ w ramach bieżącego nadzoru nad jednostką nie zidentyfikowano ryzyk (także poprzez skargi na działalność PISF), które należałoby wyjaśnić i minimalizować za pomocą czynności kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 13, 443-444)

W latach 2005-2013 do MKiDN wpłynęło pięć skarg na działalność PISF. Przedmiotami skarg były: odmowa dofinansowania projektu (dwie skargi), nienależyta kontrola wydatkowania środków z dotacji, nieprzyjęcie wniosku o stypendium oraz podpisywanie informacji o działaniach PISF przez rzecznika prasowego (w ocenie skarżącego osoby nieupoważnionej w tym zakresie).

Wszystkie skargi, po rozpatrzeniu przez właściwy departament Ministerstwa²³ (w okresie nie dłuższym niż miesiąc), uznane zostały przez Ministra za niezasadne.

(dowód: akta kontroli str. 20, 392-436)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister sprawował rzetelny nadzór nad PISF w ramach przysługujących mu uprawnień.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o:

1. Określenie w statucie Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej jego organizacji wewnętrznej, zgodnie z dyspozycją art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o kinematografii.
2. Podjęcie działań w celu zmiany § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli poprzez wydłużenie okresu dokonywania kontroli do 72 miesięcy od zakończenia przedsięwzięcia lub, w przypadku przedsięwzięcia dofinansowanego w formie dotacji, od upływu okresu rozliczenia dotacji określonego w umowie o dofinansowanie przedsięwzięcia.

Powyższy wniosek uzasadnia potrzeba dostosowania okresu kontroli na dokonywanie przez PISF kontroli dofinansowanego przedsięwzięcia, w tym rozliczenia jego przychodów, określonego w rozporządzeniu w sprawie kontroli, do okresu przewidzianego w rozporządzeniu w sprawie udzielania dofinansowania na rozliczenie przez dotacjobiorcę zysku osiągniętego z dofinansowanego przedsięwzięcia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do

²³ Tj. w latach: 2005-2006 – Departament Filmu i Mediów Audiowizualnych, 2006-2008 – Departament Filmu, 2008-2009 – Departament Mecenatu Państwa, 2009-2010 – Departament Narodowych Instytucji Kultury; od 2010 r. – Departament Własności Intelektualnej i Mediów.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.


Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 22. stycznia 2015 r.


Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Uczkiewicz