



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 17 stycznia 2018 r.

Adam Bodnar

VII.712.1.2016.MM

Pan

Piotr Gliński

Wiceprezes Rady Ministrów

Minister Kultury i Dziedzictwa

Narodowego

ul. Krakowskie Przedmieście 15/17

00-071 Warszawa

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi podmiotów ubiegających się o przyznanie dofinansowania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej (dalej jako: PISF) i kwestionujących decyzje dyrektora PISF o braku dofinansowania projektu ze środków instytutu. Rzecznik w toku ich rozpoznawania dostrzegł problem braku możliwości zastosowania przepisów prawnych dotyczących postępowania sądownoadministracyjnego do procedury przyznawania dofinansowania przez dyrektora PISF.

Polski Instytut Sztuki Filmowej, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o kinematografii* (Dz. U. z 2016 r., poz. 438 ze zm.; dalej jako: ustawa), jest państwową osobą prawną. Nadzór nad jego działalnością sprawuje Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a jednym z podstawowych zadań PISF jest dofinansowywanie przedsięwzięć z zakresu przygotowania projektów filmowych, produkcji filmów, dystrybucji filmów i rozpowszechniania filmów, promocji polskiej twórczości filmowej

i upowszechniania kultury filmowej, w tym produkcji filmów podejmowanych przez środowiska polonijne. Na przychody PISF składają się m.in. dotacje podmiotowe z budżetu państwa, przekazywane przez ministra oraz wpłaty dokonywane zgodnie z przepisami ustawy przez podmioty prowadzące kina, dystrybutorów, nadawców telewizyjnych, operatorów platform cyfrowych oraz operatorów telewizji kablowej. Wpłaty te mają charakter danin publicznych. Nie budzi więc wątpliwości, że PISF realizując swoje zadania rozdysponowuje środki publiczne. Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy PISF udziela dofinansowania przedsięwzięcia w drodze umowy cywilnoprawnej, którą w imieniu Instytutu zawiera Dyrektor, po zasięgnięciu opinii ekspertów. Takie rozwiązanie ma na celu uwzględnienie specyfiki dofinansowywanej działalności jaką jest twórczość kinematograficzna. Niemniej jednak trzeba mieć na uwadze, że zawarcie umowy poprzedzone jest procedurą, w której dokonuje się wyboru projektów, które uzyskają dofinansowanie ze środków instytutu. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy wskazano, że „gospodarowanie środkami publicznymi polega w tym wypadku na ocenie wartości artystycznych i weryfikacji związanych z projektem kosztów. Oceny te są dokonywane przez wskazanych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego ekspertów - specjalistów z dziedziny filmu, obradujących w komisjach, co wyklucza nieprzejrzystość i arbitralność decyzji”. Niewątpliwie za zasadne należy uznać rozwiązanie, zgodne z którym wyspecjalizowany organ dysponuje znaczną swobodą decyzyjną w zakresie przyznawania dofinansowania w szczególnym obszarze sztuki, jakim jest kinematografia. Niepożądana byłaby możliwość merytorycznej oceny podejmowanych przez dyrektora PISF decyzji przez znajdujący się w strukturach administracji publicznej organ odwoławczy, bądź sąd. **Brak możliwości sądowej kontroli w zakresie dochowania procedury przyznania dofinansowania budzi jednak poważne wątpliwości z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Nie chodzi tutaj o kontrolę rzetelności ocen dokonywanych przez ekspertów PISF, ale o kontrolę zgodności działań podjętych w toku rozpatrywania wniosku o przyznanie dofinansowania z obowiązującymi przepisami prawa.**

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że skoro celem ustawodawcy było uniknięcie udzielania dofinansowania w drodze administracyjnej i przyjęcie trybu cywilnoprawnego, to sprawy dotyczące dofinansowania przyznawanego na

podstawie ustawy o kinematografii nie podlegają kognicji sądu administracyjnego (zob. postanowienie NSA z 5 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 89/14, postanowienie NSA z 5 lutego 2014 r., sygn. II GSK 90/14). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego postępowanie mające na celu ocenę wniosku o dofinansowanie i skierowanie go do realizacji poprzez zawarcie umowy cywilnej między wnioskodawcą a dyrektorem PISF, toczy się według szczególnych zasad określonych w ustawie o kinematografii i rozporządzeniu 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.; dalej jako rozporządzenie), jednak nie jest to postępowanie administracyjne w rozumieniu k.p.a. NSA uznał, że sprawy dotyczące dofinansowania na podstawie ustawy o kinematografii nie są sprawami z dziedziny administracji publicznej, a działania podejmowane w ich toku przez Dyrektora PISF nie są ani decyzjami administracyjnymi z art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., ani aktami z zakresu administracji publicznej dotyczącymi uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. **W obowiązującym stanie prawnym nie budzi więc wątpliwości, że brak jest możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję w przedmiocie przyznania bądź odmowy przyznania dofinansowania.**

Pragnę zapewnić, że jestem świadomy tego, że ukształtowana we wskazanych przepisach procedura przyznawania dofinansowania przez PISF ma na celu zapewnienie jak najlepszej oceny merytorycznej zgłaszanych projektów, a także aktywne włączenie środowiska filmowego w proces decyzyjny. Dzięki temu działalność PISFu cieszy się zaufaniem zarówno doświadczonych, jak i młodych filmowców i przyczynia się istotnie do rozwoju polskiej kinematografii, który obserwujemy w ostatnich latach. Ewentualne zmiany legislacyjne powinny uwzględniać konieczność zachowania istniejących obecnie dobrych praktyk. Należy jednak zauważyć, że pomimo tego, że specyfika działalności kinematograficznej warunkuje konieczność dużej uznaniowości przy wyborze dofinansowywanych projektów, to jednak ważne jest **zabezpieczenie przez ustawodawcę należytej ochrony interesów podmiotów ubiegających się o dofinansowanie.** Pomimo tego, że realizacja dofinansowania jest dokonywana przez zawarcie umowy cywilnoprawnej, to na etapie oceny wniosku nie sposób mówić o równorzędności podmiotów stosunku prawnego. Decyzja dyrektora PISF w przedmiocie przyznania bądź

odmowy przyznania dofinansowania jest władczym rozstrzygnięciem organu publicznoprawnego, którego skutkiem jest powstanie bądź niepowstanie uprawnień po stronie podmiotu ubiegającego się o przyznanie środków. Prowadzi to do wniosku, iż czynności podejmowane przez dyrektora PISF na etapie oceny projektu i podejmowania decyzji w przedmiocie udzielenia dofinansowania są aktami z zakresu prawa publicznego. Mają one charakter zbliżony do decyzji administracyjnej, ze względu na ich jednostronny i władczy charakter oraz fakt, że są skierowane do podmiotu pozostającego poza strukturą administracji publicznej i w sposób ostateczny rozstrzygają o prawach podmiotów ubiegających się o dofinansowanie. Z art. 177 Konstytucji RP wynika domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Niemniej jednak należy pamiętać, że sądy powszechne powołane są do rozstrzygania sporów na tle stosunków cywilnoprawnych pomiędzy równorzędnymi podmiotami a nie do badania sposobu realizowania polityki państwa w zakresie dofinansowywania kultury ze środków publicznych. Dlatego też uznanie, że decyzja dyrektora PISF w przedmiocie przyznania bądź odmowy przyznania dofinansowania jest aktem cywilnoprawnym, prowadzi *de facto* do sytuacji, w której podmiotowi ubiegającemu się o przyznanie środków publicznych jest zagwarantowana jedynie iluzoryczna ochrona sądowa. W praktyce bowiem dochodzenie jakichkolwiek roszczeń przed sądem powszechnym na etapie poprzedzającym zawarcie umowy cywilnoprawnej jest bardzo utrudnione.

Warto zwrócić uwagę, że podobny problem istniał na gruncie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2016 r., poz. 383 ze zm.), która w pierwotnym brzmieniu przewidywała wyłączenie zastosowania przepisów postępowania sądowniczoadministracyjnego do procedury ubiegania się o dofinansowanie ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych oraz udzielania takiego dofinansowania. Ustawodawca uznał jednak, że z punktu widzenia sprawności wdrażania funduszy strukturalnych, włączenie sądownictwa administracyjnego, w miejsce powszechnego, jest bardziej celowe. Ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności* (Dz. U. Nr 216, poz. 1370) wprowadzono kontrolę sądowniczoadministracyjną nad rozdzielaniem funduszy Unii Europejskiej.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2017 r., poz. 958), zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie.

[*Adam Bodnar*]