



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 27 kwietnia 2004 r.

IV kadencja

Prezes Rady Ministrów
SSP - 140-35(2)/04

Pan
Józef Oleksy
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przedkładam **stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy:

- o kinematografii (druk nr 2598).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Kultury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Leszek Miller

**Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o kinematografii
(druk nr 2598)**

Rada Ministrów wyraża negatywne stanowisko do przedłożonego projektu. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawiają przedstawione poniżej argumenty.

Głównym, deklarowanym w uzasadnieniu założeniem poselskiego projektu ustawy o kinematografii jest stwierdzenie, że obowiązująca ustawa z dnia 16 lipca 1987r. o kinematografii (Dz. U. z 2003r. nr 58, poz.513), a więc ustawa sprzed 17 lat, nie przystaje do nowych warunków ustrojowych i ekonomicznych.

Analizując przepisy projektu poselskiego można stwierdzić, że pomimo wspomnianych deklaracji przedłożony projekt w założeniach jest powieleniem „anachronicznej” ustawy z 1987 r. Poza rozdziałem 3, dotyczącym Polskiego Instytutu Filmowego, projekt ustawy nie zawiera nowych rozwiązań systemowych, a szereg proponowanych zmian ma jedynie charakter porządkowy. Pozostawiając instytucje filmowe, jako jednostki organizacyjne kinematografii, projekt utrzymuje zaangażowanie państwa w produkcję filmów i świadczenie usług filmowych – rzecz bez precedensu w krajach o gospodarce rynkowej, gdzie taka działalność jest domeną podmiotów prywatnych.

Odnosząc się do poszczególnych przepisów projektu ustawy należy zauważyć, że projekt jest nieprecyzyjny, nie reguluje w sposób pełny istotnych kwestii z dziedziny kinematografii, a w szczególności tych, które decydować będą o możliwości realizacji ustawy w praktyce. Istotne dla stwierdzenia zasadności projektu ustawy jest dokonanie analizy ważniejszych szczegółowych jego unormowań.

Art. 2 projektu zawęża określenie kinematografii jako części kultury narodowej opartej na języku ojczystym. Tymczasem po pierwsze, istnieje możliwość powstawania w obrębie polskiej kinematografii filmów mówionych w innym europejskim języku i, po drugie, upowszechnianie kultury filmowej uwzględniać musi wybitne osiągnięcia filmu nie tylko polskiego, ale i światowego.

Art. 4 zawierający podstawową definicję ustawową, tj. definicję filmu projekt zawęża uznając, że filmem jest tylko utwór przeznaczony do wyświetlania w kinie jako pierwszym polu eksploatacji w rozumieniu przepisów o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Konsekwencją takiego przepisu jest wyeliminowanie z definicji filmu, filmów nieprzeznaczonych do wyświetlania w kinach. Tymczasem, większość filmów oświatowych, animowanych i dokumentalnych nie jest z założenia przeznaczona do wyświetlania w kinach. Tym samym produkcja tych filmów, ich upowszechnianie czy promocja nie będą mogły być dofinansowywane przez Instytut. Praktycznym skutkiem zawężenia definicji filmu będzie ograniczenie produkcji tych znaczących dla kultury filmowej gatunków.

Zawężono w projekcie definicję dystrybucji filmowej poprzez określenie, iż oznacza ona nabycie prawa do eksploatacji filmu od producenta filmu. Tym samym nabycie prawa od dystrybutora posiadającego np. prawa światowe, nie będzie dystrybucją w rozumieniu ustawy. Ponadto, w słowniczku brak jest definicji innych pojęć występujących w ustawie.

Nieuzasadnione jest osobne definiowanie filmu polskiego i filmu europejskiego. Film polski jest przecież filmem europejskim i musi spełniać wymogi unijne dotyczące równouprawnienia producentów, twórców i techników z Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Osobne definiowanie filmu europejskiego jest ponadto niewłaściwe, gdyż nie istnieje film europejski jako taki, istnieją filmy krajów unijnych, będące tym samym filmami europejskimi. Zawarty, w definicji wymóg tworzenia kopii wzorcowej w języku polskim nie uwzględnia tego, że kraje unijne (a także Polska) w pewnych wypadkach realizują filmy w języku angielskim, aby zwiększyć szanse dystrybucji światowej (np. „Pianista” Polańskiego). Często film powstaje w języku, którego wymaga scenariusz – chodzi o język kraju, w którym rozgrywa się akcja, czy danego środowiska.

W projekcie nie znajduje odbicia fakt, że prawo unijne nie pozwala wymagać, by środki były wydatkowane na terenie kraju w całości, a tylko do wysokości 80%. Innymi słowy, producentowi musi być wolno wydać do 20% środków za granicą.

Zadania Ministra Kultury jako organu administracji rządowej w zakresie kinematografii, w szczególności sprawującego mecenat państwowy nad twórczością filmową, upowszechnianiem, i ochroną dorobku sztuki filmowej są niewspółmierne do jego uprawnień, które projekt pomniejsza (mianowanie dyrektora Instytutu na wniosek Rady, zmniejszenie z

trzech do jednego liczby „ministerialnych” członków Rady). Z drugiej strony niektóre zadania są zbyt szczegółowe i pokrywają się w dużym stopniu z zadaniami przypisanymi w projekcie ustawy Polskiemu Instytutowi Filmowemu. Pewne zaś zadania przypisane ministrowi, jak ochrona zawodów filmowych, są domeną związków zawodowych.

Zastrzeżenia budzi umieszczenie w rozdziale odnoszącym się do organów właściwych do spraw kinematografii przepisu dotyczącego Filмотeki Narodowej, która nie jest organem, a instytucją kultury, dla której Minister jest organizatorem.

Na mocy ustawy tworzy się z trzech dotychczas działających instytucji filmowych, państwową osobę prawną - Polski Instytut Filmowy. (Art. 48) Projekt zakłada, że pracownicy tych instytucji stają się pracownikami Instytutu. Tymczasem większość przejmowanych pracowników Agencji Produkcji Filmowej (122 osoby na ogółem 160 pracowników) stanowią pracownicy twórczy i pomocniczo-twórczy, a więc zatrudniani w procesie produkcji filmów. W sytuacji, kiedy Instytut nie prowadzi produkcji filmów nie ma uzasadnienia przejmowanie wskazanych pracowników.

W art. 13 ust. 2 wskazano enumeratywnie tytuły przychodów Polskiego Instytutu Filmowego. W świetle tak skonstruowanego przepisu występują rozbieżności z zapisami art. 40 ust. 6, bowiem środki uzyskane z prywatyzacji instytucji nie będą mogły stanowić przychodów Instytutu.

Projekt zakłada ograniczenie przychodów Instytutu uzyskiwanych z tytułu kwot pochodzących z eksploatacji autorskich praw majątkowych do filmów wyprodukowanych tylko przez instytucje filmowe – studia filmowe oraz do filmów wyprodukowanych przed 1 stycznia 1990r. Tymczasem inne instytucje filmowe – Wytwórnice posiadające również autorskie prawa majątkowe do filmów zostały wyłączone z obowiązku przekazywania kwot pochodzących z eksploatacji autorskich praw majątkowych do filmu. Ponadto przepisy ustawy zawężają przychody do przychodów uzyskanych z filmów wyprodukowanych przed 1 stycznia 1990 r. pomimo, że środki budżetowe były również angażowane w produkcję filmów wyprodukowanych po tej dacie.

Nie znajduje uzasadnienia także przepis, aby prawa te pozostały przy instytucjach filmowych lub przechodziły do Filмотeki Narodowej, które to instytucje dzieliłyby się połową wpływów

z ich wykorzystania z Instytutem. Instytucje filmowe nie powinny mieć w ogóle racji bytu jako producent państwowy – pozostałość systemu sprzed transformacji, zaś Filmoteka otrzymuje na swoją działalność dotację budżetową. Z kolei Instytut, w skład którego wejdzie Film Polski – Agencja Promocji, będzie miał odpowiednią strukturę do prowadzenia światowej dystrybucji polskich filmów.

W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdza się, że Instytut będzie realizował politykę państwa w zakresie kinematografii przy aktywnym współdziałaniu środowisk filmowych. Organem gwarantującym udział środowisk twórczych ma być Rada Instytutu. Projekt zakłada, że w skład Rady wchodzi m.in. po jednym przedstawicielu organizacji zrzeszających dystrybutorów filmowych i organizacji zrzeszających podmioty prowadzące kina – natomiast aż dwóch przedstawicieli reprezentatywnych związków zawodowych działających w obszarze kinematografii. Przedstawiciele podmiotów wypracowujących przychody Instytutu (dystrybutorzy i podmioty prowadzący kina) będą mieć więc mniejszy udział w składzie Rady niż związki zawodowe, które prowadzą działalność w zakresie obrony interesów pracowniczych, a więc na innej płaszczyźnie niż kompetencje Rady.

Budzi zastrzeżenia fakt braku regulacji, bądź regulacja niewystarczająca odnosząca się do kompetencji organów Instytutu. I tak, nie określono w ogóle zadań dyrektora, a jego uprawnienia ograniczają się do tylko jednej (prawda, że kluczowej) prerogatywy przyznawania środków na finansowanie działalności. Niektóre zadania Rady pokrywają się z zadaniami ministra. Z kolei mianowanie dyrektora na wniosek Rady ogranicza wpływ ministra na tę istotną decyzję kadrową, od której zależy realizowanie polityki ministra w dziedzinie kinematografii.

Projekt ustawy nie zawiera jednoznacznego określenia statusu Rady, co powoduje trudności z określeniem zasad odpowiedzialności członków Rady. Ustawa powinna określać, czy Rada jest organem opiniodawczym, czy stanowiącym. Należałoby rozważyć ponadto, czy członkowie Rady, która ma uprawnienia stanowiące, w okresie kadencji mogą prowadzić działalność gospodarczą w zakresie produkcji i dystrybucji filmów, celem wyeliminowania ewentualnych zarzutów o ustalanie zasad dofinansowania z uwzględnieniem własnych potrzeb.

Nie określono w ustawie zasad gospodarki finansowej Instytutu, dysponującego środkami publicznymi. W akcie wykonawczym może nastąpić tylko uszczegółowienie zasad, które powinny uregulowane być przepisami ustawowymi.

Do zadań Instytutu należeć będzie między innymi wspieranie rozwoju szkolnictwa artystycznego w dziedzinie sztuki filmowej. Szkolnictwo filmowe otrzymuje dotacje podmiotowe przyznawane przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego ze środków ujętych w części budżetowej, której jest dysponentem. Tak więc dziedzina ta byłaby finansowana z dwóch różnych źródeł pochodzących z budżetu Ministra, tym samym znalazłaby się na pozycji uprzywilejowanej w stosunku do innych rodzajów działalności wspieranych przez Instytut.

Ustalenie w art. 19 minimalnego wkładu własnego producenta w wysokości 30% budżetu filmu jest nierealne, gdyż producenci polscy w większości nie dysponują takimi środkami. Uprzywilejowałoby to na rynku polskim silnych producentów europejskich, ewentualnie prowadziło do fikcyjnego określania wkładu rzeczowego producentów.

W warunkach ekonomiczno – prawnych powstałych w wyniku transformacji ustrojowej dalsze funkcjonowanie wyodrębnionej państwowej formy organizacyjnej, jaką jest instytucja filmowa nie znajduje uzasadnienia. Jednostkami organizacyjnymi kinematografii są zarówno państwowe jak i samorządowe instytucje filmowe. Nie jest zrozumiałe, dlaczego przepisy określające organy instytucji ograniczone zostały do państwowych instytucji filmowych.

Projekt, w art. 21 i art. 42 ust. 2, wyłącza się stosowanie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.) do wydatkowania przez Polski Instytut Filmowy środków na cele określone w art. 11 oraz do wydatkowania przez instytucje filmowe środków na cele związane z produkcją filmów i zakupem usług filmowych. Na wstępie zaznaczyć należy, że ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych utraciła moc z dniem 2 marca 2004 r. kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177).

Niezależnie od powyższego, proponowane w art. 21 oraz w art. 42 ust. 2 projektu ustawy o kinematografii wyłączenie jest niezgodne z przepisami dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących zamówień publicznych (92/50/EWG, 93/36/EWG, 93/37/EWG), a w

konsekwencji również z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Żadna z dyrektyw nie przewiduje wyłączenia obowiązku stosowania procedur udzielania zamówień publicznych w przypadkach wskazanych w projekcie i w określony w nim sposób. Mając na uwadze postanowienia dyrektyw uznać należy, że zarówno Polski Instytut Filmowy, jak i instytucje filmowe (państwowe i samorządowe) są instytucjami prawa publicznego, które również zostały wdrożone do polskiego Prawa zamówień publicznych. Dlatego też zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych są one podmiotami obowiązanyymi do stosowania jej przepisów przy udzielaniu zamówień publicznych.

Art. 43 ust. 6 przewiduje, że do należności z tytułu przekazywania na rzecz Instytutu stałych 2% odpisów od przychodów uzyskanych z tytułu wyświetlania w kinach filmów, których produkcja nie jest zaliczana do produkcji krajów Unii Europejskiej oraz od przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży nośników z nagranyymi na nich tego rodzaju filmami stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Nie zostało jednak określone, jakiemu organowi miałyby przysługiwać uprawnienia organu podatkowego, w zakresie, o którym mowa w tym dziale, co w konsekwencji będzie powodowało trudności z prawidłową realizacją projektowanych przepisów. Podkreślić jednak należy, że nie byłoby uzasadnione, aby obowiązki te nałożone zostały na jakiegokolwiek organy podatkowe.

Ponadto, przepis art. 43 nie precyzuje czy przedmiotowe odpisy naliczane będą od przychodów, które nie uwzględniają podatku od towarów i usług. Mając na uwadze postanowienia ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, w myśl których z dniem 1 maja 2004 r. usługi wyświetlania w kinach filmów oraz dystrybucja nośników z nagranyymi filmami będą podlegać opodatkowaniu podatkiem VAT, brak należytego określenia podstawy naliczania odpisów może powodować kolizję prawną z tymi przepisami.

Z projektu nie wynika także, jak dla potrzeb podatku dochodowego należy traktować przedmiotowe odpisy po stronie podatnika prowadzącego kino lub będącego dystrybutorem. Podobne wątpliwości powstają w odniesieniu do kwot 50% przychodów, jakie miałyby odprowadzać instytucje filmowe z tytułu eksploatacji filmów wyprodukowanych przez 1 stycznia 1990 r.

Projekt ustawy nakłada na podmioty prowadzące kina obowiązek wprowadzania informacji o sprzedaży każdego biletu do krajowego informatycznego systemu kontroli sprzedaży biletów, prowadzonego przez Instytut. Tak więc podmioty te będą musiały zakupić komputery o określonych w drodze rozporządzenia parametrach technicznych, dostosowane do ww. systemu informatycznego. Spowoduje to powstanie dla tych podmiotów dodatkowych obciążeń finansowych, a w efekcie może przyczynić się do likwidacji większości małych kin.

Zgodnie z projektem ustawy na dyrektora Instytutu nałożony będzie obowiązek prowadzenia informatycznego systemu kontroli sprzedaży biletów. Skutki finansowe dla budżetu państwa związane z wdrożeniem systemu i jego prowadzeniem będą znaczne, czego nie uwzględniono w ocenie skutków wprowadzenia ustawy. W ocenie tej stwierdza się, że projekt nie przewiduje nowych, obligatoryjnych obciążeń budżetu państwa.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, iż projekt wprowadza mechanizmy ochrony kwalifikacji zawodowych oraz regulacje umożliwiające wykonywanie niektórych zawodów filmowych w krajach Unii Europejskiej. Tymczasem w krajach Unii Europejskiej ciałem kontrolującym stosowanie zasad w danym zawodzie są właściwe związki zawodowe. Zawody filmowe chronione są z reguły na zasadzie samoregulacji, tzn. związki zawodowe same określają kryteria pozwalające na uznanie kwalifikacji w określonych specjalnościach i stosują je przy przyjmowaniu nowych członków, a następnie egzekwują respektowanie ich przez producentów. Państwo nie ingeruje w tę sferę działalności.