



Warszawa, 19 listopada 2018 r.

Opinia do ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej

(druk nr 1005)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest uruchomienie kolejnego, obok przewidzianego przez ustawę o kinematografii, strumienia dotowania produkcji audiowizualnej (filmowej) ze środków publicznych pozostających w dyspozycji Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Rządowy projekt ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej wpłynął do Sejmu 6 sierpnia 2018 r. Pierwsze czytanie odbyło się w Komisji Kultury i Środków Przekazu 13 września 2018 r. Do rozpatrzenia projektu została powołana podkomisja, która przyjęła sprawozdanie 3 października. Komisja przyjęła sprawozdanie 24 października. Drugie czytanie odbyło się 8 listopada, po którym niezwłocznie - 9 listopada - przystąpiono do III czytania.

III. Uwagi szczegółowe

1. Ustawa ma obowiązywać obok ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii, regulującej zasady wspierania twórczości filmowej i innej działalności w dziedzinie kinematografii oraz ochrony zasobów sztuki filmowej. Rozpatrując ustawę o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej należy oddzielić jej cel polegający na rozszerzeniu lub modyfikacji zakresu podmiotowego i przedmiotowego dotowania twórczości filmowej (w stosunku do ustawy o kinematografii) od zastosowanych w tym celu środków legislacyjnych. Po pierwsze, nie było konieczne uchwalanie osobnej ustawy w tym zakresie.

Wystarczyła nowelizacja, rozszerzenia zakresu zastosowania ustawy o kinematografii albo przyjęcie jednej nowej ustawy obejmującej sprawy regulowane w ustawie o kinematografii oraz nowoprojektowane przepisy. Niezależnie bowiem od dotychczasowych konwencji językowych, sam redaktor ustawy uznaje bowiem, że produkcja audiowizualna jest rodzajem kinematografii (dodawany pkt 9 w art. 9 w ust. 1). Na senackim etapie prac legislacyjnych można się jedynie ograniczyć do powyższej uwagi. Niezależnie od tego należy zwrócić uwagę, że regulowanie tego samego zakresu tematycznego zagadnień (dotowanie produkcji filmów) dodatkowymi przepisami (pomijając już to czy umieszczonymi w tej samej czy w nowej ustawie) może wpływać na komunikatywność lub interpretację przepisów. I tak niekiedy widoczne jest w opiniowanej ustawie to, że świadomie odmienne zdefiniowano niektóre określenia. Np. w obu ustawach odmienne definiowane jest określenie „film (utwór) trudny” (ten sam przymiotnik w bliźniaczych ustawach oznacza coś innego). Można się zastanawiać czy nie lepszym określeniem byłoby w przypadku nowej ustawy zastosowanie określenia „utwór o ograniczonych walorach komercyjnych” lub innego. Zastosowane rozwiązanie (użycie w obu przypadkach przymiotnika „trudny”) nie rodzi wątpliwości interpretacyjnych, a jedynie może być na początku zbędnym utrudnieniem dla podmiotów stosujących ustawę: w obu przypadkach przymiotnik „trudny” (film, utwór), będzie oznaczał coś innego. Wątpliwości interpretacyjne może jednak budzić np. odmienne ukształtowanie kategorii przedsięwzięć wyłączonych ze wsparcia publicznego. Ustawa o kinematografii wyłącza finansowanie filmów rejestrujących zdarzenia z życia prywatnego. Ustawa o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej również, ale ta ostatnia - i jedynie ta ostatnia - wyłącza także wsparcie dla filmów rejestrujących treści pornograficzne. Jeżeli wydawało się to oczywiste w kontekście obowiązującej - jako jedynej - ustawy o kinematografii, to w kontekście obowiązywania dwóch ustaw stosowanych w tym samym dziale administracji, w odniesieniu to tej samej działalności społecznej i zawodowej już nie. Choć wprowadzona na etapie sejmowym poprawka, być może była wynikiem powszechnie akceptowanej intencji, to w praktyce właśnie umożliwiła finansowanie tego rodzaju przedsięwzięć na podstawie ustawy o kinematografii, co dotychczas prawdopodobnie nie było możliwe. Jeżeli już zdecydowano się na tworzenie nowej ustawy, być może warto było dokonać niezbędnych ujednoliczeń w obu ustawach lub zastosować odesłania.

2. Trzema najogólniejszymi pożądanymi cechami języka aktów normatywnych jest adekwatność, komunikatywność i zwięzłość. Z punktu widzenia adresata norm systemu prawa kluczowe znaczenie ma tytuł każdej ustawy i artykuł pierwszy, ponieważ te fragmenty

ustawy przesadzają o potrzebie zapoznania się z ustawą. Celem artykułu pierwszego w każdym akcie normatywnym jest bardziej szczegółowe zidentyfikowanie (opisanie) treści aktu, jeżeli nie pozwala na to jej tytuł. W przypadku ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej, artykuł pierwszy jest tak zredagowany, że w zasadzie bez zmian mógłby znaleźć się, jako przepis ogólny w wielu ustawach. Zgodnie z nim bowiem „Ustawa określa zasady, warunki oraz tryb przyznawania i rozliczania wsparcia finansowego”. Celem przepisu ogólnego, który może (nie musi) być zamieszczony na początku ustawy jest zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej (§ 21 ust. 1 pkt 1 *in principii*) „określenie zakresu spraw regulowanych ustawą” i ma on często charakter wyłącznie informacyjny. Ma ułatwić zainteresowanym ustalenie zakresu spraw regulowanych ustawą. Z przepisu tego wynika jedynie, że ustawa reguluje „zasady, warunki oraz tryb przyznawania i rozliczania wsparcia finansowego”. Dopiero na trzeciej stronie ustawy zainteresowany dowiadyuje się, że nie chodzi o wsparcie finansowe w ogóle lecz o „środki finansowe przyznawane przez Polski Instytut Sztuki Filmowej przedsiębiorcy w formie dofinansowania na pokrycie części polskich kosztów kwalifikowalnych związanych z produkcją audiowizualną albo świadczeniem usługi na rzecz produkcji audiowizualnej”. Z aprobatą należy przyjąć zastosowanie skrótu powyższego wyrażenia w dalszych przepisach ustawy, jednakże dopuszczalność stosowania skrótów w ustawie, nie powinna odbywać się kosztem komunikatywności przepisu art. 1.

3. Ze względu na uchwałę Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (wiążąca na pewno rządowe projekty ustaw), wskazane byłoby, aby przepisy określające warunki wykonywania działalności gospodarczej (w opiniowanej ustawie chodzi głównie o przepisy nakładające sankcjonowane karą do 100 000 zł, obowiązki podmiotów prowadzących kina, polegające na przekazywaniu danych dotyczących liczby widzów, biletów itp.), wchodziły w życie nie tylko ze stosowanym *vacatio legis* (o co akurat zadbano), ale także albo dnia 1 stycznia, albo dnia 1 czerwca.

4. W ustawie uchyla się ustawę z dnia 16 lipca 1987 r. o państwowych instytucjach filmowych. Brak przepisów przejściowych w tym zakresie. W uzasadnieniu stwierdzono jednak, że takie podmioty obecnie nie funkcjonują.

IV. Propozycje poprawek

1. Aby zapewnić komunikatywność przepisu określającego zakres zastosowania ustawy, w art. 1 ust. 1 powinien otrzymać brzmienie:

„1. Ustawa określa zasady, warunki oraz tryb przyznawania środków finansowych przez Polski Instytut Sztuki Filmowej przedsiębiorcy w formie dofinansowania na pokrycie części polskich kosztów kwalifikowalnych związanych z produkcją audiowizualną albo świadczeniem usługi na rzecz produkcji audiowizualnej oraz ich rozliczania”.

2. Zgodnie z intencją Rządu wyrażoną w uchwale wskazującej najmniej uciążliwe dla przedsiębiorców terminy wejścia aktów normatywnych w życie przepisowi art. 35 należałoby nadać brzmienie:

„Art. 35. Ustawa wchodzi w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów art. 32 pkt 3 lit. b i pkt 4, które wchodzi w życie dnia 1 stycznia 2020 r.”.

Proponowany w poprawce termin nie będzie zbyt odległy dotychczasowego terminu zakładającego 12-miesięczne *vacatio legis*.

Główny ekspert ds. legislacji

Marek Jarentowski