



Marta Cienkowska

BAK-WKR.0802.5.2026

Pani
Kamila Dorbach
Dyrektor
Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Prawidłowość i terminowość zawierania i rozliczania umów o
dofinansowanie projektów w latach 2024-2025

Informacja dotycząca zasad przetwarzania danych osobowych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz praw osób, których dane są przetwarzane została zamieszczona na stronie www.gov.pl/kultura/bio w zakładce Polityka przetwarzania danych osobowych.

Identyfikator dokumentu:

+48 22 42 10 100
esp@kultura.gov.pl
www.gov.pl/kultura

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
ul. Krakowskie Przedmieście 15
00-071 Warszawa

I. INFORMACJE WSTĘPNE

Jednostka kontrolowana	Polski Instytut Sztuki Filmowej ¹ ul. Leona Kruczkowskiego 2, 00-412 Warszawa
Temat kontroli	Prawidłowość i terminowość zawierania i rozliczania umów o dofinansowanie projektów w latach 2024-2025 (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających wpływ na ocenę kontrolowanej działalności).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Radosław Śmigulski ² , Pani Karolina Rozwód ³ , Pani Kamila Dorbach ⁴ .
Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli	Art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. <i>o kontroli w administracji rządowej</i> ⁵ .
Kontrolerzy	1) ██████████ - Naczelnik w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 2) ██████████ - główny specjalista w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 3) ██████████ - główny specjalista w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 4) ██████████ - główny specjalista w Departamencie Prawa Autorskiego i Filmu Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 5) ██████████ - starszy specjalista w Departamencie Prawa Autorskiego i Filmu Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
Numer upoważnienia Czynności kontrolne	92/U/2026/MKiDN z dnia 24 marca 2026 r. od 30 marca do 8 maja 2026 r.

¹ Dalej: *PISF* lub *Instytut*.

² Dyrektor PISF do 11.04.2024 r. (pismo nr BKS-WZK.1131.39.2022.KJ z 16.11.2022 r. oraz pismo z 10.04.2024 r.).

³ Dyrektor PISF od 4.07.2024 r. do 30.10.2024 r. (pismo nr BKS-WZK.1131.66.2024.KJ z 3.07.2024 r., pismo z 30.10.2024 r. oraz pismo nr DPAiF-WPF.024.15.2024.MM z 7.11.2024 r.).

⁴ p.o. Dyrektora od 12.04.2024 r. do 03.07.2024 r. (pismo BKS-WZK.1131.32.2024.KJ z 11.04.2024 r.), Zastępca Dyrektora od 31.10.2024 r. do 13.01.2025 r. (pismo BKS-WZK.1131.67.2024.KJ z 4.07.2024 r.), p.o. Dyrektora od 14.01.2025 r. do 14.04.2025 r. (pismo DPAiF-WPF.0101.1.2025 z 14.01.2025 r.), Zastępca Dyrektora od 15.04.2025 r. do 23.06.2025 r. (pismo BKS-WZK.1131.67.2024.KJ z 4.07.2024 r. oraz pismo BKS-WZK.1131.6.2025.KJ z 23.06.2025 r.), Dyrektor od 24.06.2025 r. (pismo nr BKS-WZK.1131.6.2025.KJ z 23.06.2025 r.).

⁵ Dz. U. z 2026 r. poz. 158.

Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny badanych obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych, w tym analizy: – zawierania umów o dofinansowanie projektów, – rozliczania umów o dofinansowanie projektów.
Podstawa sporządzenia dokumentu pokontrolnego	Art. 46 i 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku <i>o kontroli w administracji rządowej</i>. Do projektu wystąpienia pokontrolnego pismem z 21 sierpnia 2026 r. złożono zastrzeżenia, które w trzech przypadkach zostały oddalone, a w jednym przypadku uwzględnione w części.

II. OGÓLNA OCENA SKONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Ogólna ocena	Działalność objętą kontrolą należy ocenić pozytywnie z zastrzeżeniami.
Uzasadnienie oceny	W ramach wybranych Programów Operacyjnych⁶ z lat 2024-2025, Dyrektor PISF podjął decyzje o dofinansowaniu 396 przedsięwzięć z zakresu kinematografii. Kontrolą objęto 32 projekty w zakresie procesu zawierania umów o dofinansowanie, z których w 24 przypadkach umowy zostały zawarte, a w pozostałych 8 obowiązywały wydane promesy, tj. przyrzeczenie udzielenia dofinansowania, w okresie których beneficjent kompletował dokumentację niezbędną do zawarcia umowy. W odniesieniu do 24 projektów, w których zostały zawarte umowy o dofinansowanie należy stwierdzić, że w 20 przypadkach umowy zawarto w terminach od 2 do 30 dni – od przekazania przez beneficjenta do PISF kompletnej dokumentacji niezbędnej do jej zawarcia, co stanowi 83,33 % zbadanej próby, a w odniesieniu do 4 pozostałych projektów w terminie od 34 do 48 dni, co stanowi 16,67% zbadanej próby. We wskazanych 24 projektach beneficjenci przekazywali dokumentację niezbędną do zawarcia umowy w terminie obowiązywania promesy lub decyzji o dofinansowaniu, a Instytut wydawał i przedłużał ich ważność zgodnie z Programem Operacyjnym oraz postanowieniami rozporządzenia z dnia 27 października 2005 r. Ministra Kultury <i>w sprawie udzielania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii</i>⁷. Należy wskazać, że w PISF w badanym okresie nie obowiązywały procedury określające terminy na podejmowanie przez Instytut czynności zmierzających do zawarcia umowy o dofinansowanie projektu. Ramą czasową do zawarcia umowy o dofinansowanie projektów była

⁶ 1. Produkcja Filmowa z uwzględnieniem priorytetów: produkcja filmów fabularnych, produkcja filmów dokumentalnych, produkcja filmów animowanych, produkcja koprodukcji mniejszościowych.

2. Edukacja Filmowa z uwzględnieniem priorytetu: szkoły wyższe i podyplomowe.

3. Upowszechnianie kultury filmowej z uwzględnieniem priorytetu: festiwale filmowe.

⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 1443, dalej: *rozporządzenie*.

ważności decyzji o dofinansowaniu, bądź promesy, w okresie obowiązywania której beneficjent był zobowiązany do przekazania kompletnej dokumentacji do jej zawarcia. Zbadane 24 umowy o dofinansowanie projektów zawierały wymagane elementy określone w § 16 ust. 1 rozporządzenia. Z kolei we wskazanych 8 przypadkach, w których nie zostały jeszcze zawarte umowy w związku z oczekiwaniem na skompletowanie dokumentacji przez beneficjenta stwierdzono, że PISF, co do zasady, wydawał i przedłużał ważność promesy zgodnie z Programem Operacyjnym oraz postanowieniami rozporządzenia.

Kontrolą objęto również 6 projektów w zakresie procedury prowadzącej do zawarcia umów o dofinansowanie produkcji filmowych. W obszarze tym stwierdzono niekonsekwentne działania Instytutu, które wymagają ujednolicenia.

W latach 2024-2025, w ramach wybranych Programów Operacyjnych⁸ Instytut rozliczył 166 projektów. Kontroli poddano 20 rozliczeń projektów. Na podstawie zbadanej próby stwierdzono, że PISF dokonywał rozliczeń w oparciu o zapisy umów o dofinansowanie projektów.

PISF nie posiadał sformalizowanej regulacji wewnętrznej określającej procedurę obiegu dokumentacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Instytutu w zakresie zawierania i rozliczania umów o dofinansowanie projektów, obowiązujących w badanym okresie. Należy zwrócić uwagę, że brak sformalizowania wskazanej procedury może mieć negatywny wpływ na organizację pracy Instytutu oraz uniemożliwiać skuteczną kontrolę procesu, co w konsekwencji może prowadzić do braku możliwości wyegzekwowania terminowości od poszczególnych komórek. Wprowadzenie właściwych procedur wzmocniłoby mechanizmy kontroli zarządczej w Instytucie i mogłoby wykluczyć ryzyko spadku efektywności całego procesu. Podczas kontroli stwierdzono, że Instytut wdrażał system informatyczny będący narzędziem wspierającym procedowanie spraw związanych z dofinansowaniem projektów, co zostało ocenione pozytywnie. Należy wskazać, że choć pełne wdrożenie systemu informatycznego zapewni bieżący monitoring i rozliczalność dokonywanych czynności przez poszczególne komórki organizacyjne, to jednak nie zastąpi konieczności wprowadzenia regulacji określających terminowość i organizację pracy poszczególnych komórek Instytutu w zakresie dofinansowania projektów.

⁸ 1. Produkcja Filmowa z uwzględnieniem priorytetów: produkcja filmów fabularnych, produkcja filmów dokumentalnych, produkcja filmów animowanych.
2. Edukacja Filmowa z uwzględnieniem priorytetu: szkoły wyższe i podyplomowe.
3. Upowszechnianie kultury filmowej z uwzględnieniem priorytetu: festiwale filmowe.

Stwierdzone
nieprawidłowości

Jednocześnie na etapie zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego Instytut poinformował o podjęciu prac polegających na uregulowaniu procedur wewnętrznych, służących usprawnieniu współpracy i przepływu dokumentacji pomiędzy właściwymi komórkami organizacyjnymi, co należy ocenić pozytywnie.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono przypadki nieprzestrzegania przez Instytut terminów na dokonanie czynności zmierzających do rozliczenia dofinansowania, które były określone w umowach o dofinansowanie projektów.

Spośród 20 zbadanych rozliczeń projektów, w ramach wybranych Programów Operacyjnych:

- w 4 przypadkach Instytut naruszył 30 dniowy termin na zatwierdzenie kompletnego i rzetelnego raportu końcowego, co było niezgodne z postanowieniami umów,
- w 10 przypadkach Instytut naruszył 30 dniowy termin na dokonanie analizy raportu końcowego pod kątem zasadności merytorycznej i prawidłowości formalno-rachunkowej i wezwanie beneficjenta do uzupełnienia braków lub dokonania zmian, co było niezgodne z postanowieniami umów,
- w 12 przypadkach Instytut nie określił terminu na złożenie korekty dokumentacji rozliczeniowej przez beneficjenta, co było niezgodne z postanowieniami umów.

Ponadto, w toku kontroli ustalono, że umowy zawarte w 2026 r. nie określały terminu na dokonanie przez Instytut analizy, złożonego przez beneficjenta raportu końcowego i poinformowania go o akceptacji złożonego rozliczenia, bądź jego odrzucenia, bądź też wezwania beneficjenta do uzupełnienia braków lub dokonania zmian w wyznaczonym terminie, co stanowiło naruszenie § 16 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia, tj. brak określenia terminu rozliczenia dotacji przez PISF.

Analiza rozliczeń końcowych badanych 20 projektów wykazała, że w 2 przypadkach, beneficjenci naruszyli umowny termin złożenia raportu końcowego. W pierwszym projekcie było to spowodowane zbyt późnym umożliwieniem przez PISF złożenia raportu końcowego w systemie informatycznym, a następnie zaniechaniem wysłania monitów do beneficjenta w zakresie jego złożenia. Z kolei w drugim projekcie beneficjent mimo posiadania technicznych możliwości terminowego złożenia raportu do PISF, nie dopełnił swojego obowiązku, przy czym Instytut nie wzywał beneficjenta do złożenia raportu końcowego. Należy wskazać, że po stronie Instytutu, który odpowiada za prawidłowe rozdysponowanie środków, leży obowiązek skutecznego wyegzekwowania złożenia raportu końcowego wraz ze wszystkimi niezbędnymi załącznikami.

Na podstawie zbadanych 32 projektów w zakresie procesu zawierania umów o dofinansowanie projektów stwierdzono, że w 1 przypadku promesa została przedłużona na podstawie wniosku beneficjenta, który wpłynął do PISF po terminie jej obowiązywania. Instytut w niniejszej sprawie nie powinien procedować przedłużenia ważności promesy, a poinformować beneficjenta o jej wygaśnięciu i możliwości ponownego złożenia wniosku o dofinansowanie, zgodnie z Programem Operacyjnym.

III. OPIS USTALONEGO STANU FAKTYCZNEGO

1. Podstawy działalności i organizacja

Polski Instytut Sztuki Filmowej jest państwową osobą prawną nadzorowaną przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁹ i jest zaliczany do jednostek sektora finansów publicznych.

Instytut działa na podstawie:

- 1) ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o kinematografii*¹⁰,
- 2) statutu wprowadzonego Zarządzeniem Ministra Kultury z dnia 2 września 2005 r. *w sprawie nadania statutu Polskiemu Instytutowi Sztuki Filmowej*¹¹.

Instytut został powołany w celu realizacji zadań z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii, w tym dofinansowywania przedsięwzięć z zakresu przygotowania projektów filmowych, produkcji filmów, dystrybucji filmów i rozpowszechniania filmów, promocji polskiej twórczości filmowej i upowszechniania kultury filmowej, w czym zawiera się produkcja filmów podejmowanych przez środowiska polonijne.

PISF jako państwowa osoba prawna, dysponuje środkami publicznymi i działa w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹², zgodnie z którymi wszelkie środki gromadzone i rozdysponowywane przez Instytut są środkami publicznymi.

Organami Instytutu są:

- 1) Dyrektor Instytutu,
- 2) Rada Instytutu.

Dyrektor kieruje Instytutem i reprezentuje go na zewnątrz. Do zadań Dyrektora, określonych ustawą *o kinematografii* należy m.in. dofinansowywanie przedsięwzięć z zakresu przygotowania projektów filmowych, produkcji filmów, dystrybucji i rozpowszechniania filmów, promocji twórczości filmowej oraz upowszechniania kultury filmowej, po zasięgnięciu opinii ekspertów wskazanych przez Ministra spośród przedstawicieli środowisk filmowych, a także sprawowanie zarządu majątkiem Instytutu.

Dyrektor kieruje Instytutem przy pomocy zastępcy dyrektora.

W kontrolowanym okresie funkcję Zastępcy Dyrektora pełnili:

⁹ Dalej: *Minister*.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r., poz. 130, dalej: *ustawa o kinematografii*.

¹¹ Zmienione Zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 września 2006 r., 31 października 2008 r., 20 września 2011 r., 22 marca 2016 r.

¹² Dz. U. z 2025 r., poz. 1483, ze zm., dalej: *ustawa o finansach publicznych*.

- 1) ██████████¹³,
- 2) ██████████¹⁴.

Rada Instytutu składa się z jedenastu członków powoływanych na okres 3 lat przez Ministra.

2. Dofinansowanie projektów

Podstawowym aktem prawnym określającym zasady wspierania twórczości filmowej i innej działalności w dziedzinie kinematografii oraz ochrony zasobów sztuki filmowej jest ustawa *o kinematografii*.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy *o kinematografii* dofinansowywanie obejmuje przedsięwzięcia 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.

W myśl art. 23 ustawy *o kinematografii* dofinansowanie przedsięwzięcia odbywa się w formie dotacji, a w odniesieniu do przedsięwzięć z zakresu przygotowania projektów filmowych i produkcji filmów również w formie udzielenia pożyczki lub poręczenia.

Instytut udziela dofinansowania przedsięwzięcia w drodze umowy cywilnoprawnej, którą w imieniu Instytutu zawiera Dyrektor, po zasięgnięciu opinii ekspertów.

Szczegółowe warunki i tryb udzielania przez PISF dofinansowania przedsięwzięć z zakresu: przygotowania projektów filmowych, produkcji filmów, dystrybucji i rozpowszechniania filmów, promocji polskiej twórczości filmowej, upowszechniania kultury filmowej, określa rozporządzenie z dnia 27 października 2005 r. Ministra Kultury *w sprawie udzielania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii*¹⁵.

W celu realizacji przedmiotowych zadań, Dyrektor Instytutu corocznie ogłasza Programy Operacyjne¹⁶, uprzednio zatwierdzane uchwałą Rady Instytutu. Programy operacyjne zawierały uszczegółowienie kryteriów dofinansowywania przedsięwzięć oraz zasady zawierania i rozliczania umów o dofinansowanie projektów. Ponadto, również umowy o dofinansowanie określały szczegółowe warunki rozliczenia dotacji, w tym terminy złożenia raportu końcowego oraz jego zatwierdzenia przez Instytut. W badanym okresie Dyrektor PISF ogłosił 5 Programów Operacyjnych¹⁷.

PISF nie posiadał sformalizowanej regulacji wewnętrznej określającej procedurę obiegu dokumentacji pomiędzy poszczególnymi komórkami w zakresie zawierania i rozliczania umów o dofinansowanie projektów, obowiązujących w latach 2024-2025.

¹³ Zastępca Dyrektora od 4.07.2024 r. (pismo nr BKS-WZK.1131.67.2024.KJ) do 23.06.2025 r. (pismo nr BKS-WZK.1131.6.2025.KJ).

¹⁴ Zastępca Dyrektora od 7.07.2025 r. (pismo nr DPAiF-WNI.0101.12.2025).

¹⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 1443, dalej: *rozporządzenie*.

¹⁶ Zarządzenie nr 45/2023 Dyrektora PISF z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie ogłoszenia Programów Operacyjnych PISF na rok 2024 z późn. zm. oraz Zarządzenie nr 40/2024 Dyrektora PISF z dnia 11 grudnia 2024 r. w sprawie ogłoszenia Programów Operacyjnych PISF na rok 2025 z późn. zm.

¹⁷ 1. Produkcja Filmowa.

2. Edukacja Filmowa.

3. Upowszechnianie kultury filmowej.

4. Rozwój kin.

5. Promocja polskiego filmu za granicą/ Promocja Polskiej Twórczości Filmowej za Granicą.

Kontrolowany wyjaśnił¹⁸, że *Instytut podejmował próby spisania procedury obiegu dokumentacji pomiędzy poszczególnymi działami PISF w zakresie zawierania i rozliczania umów o dofinansowanie. Niemniej, przedsięwzięcia jakie dofinansowuje PISF posiadają swoją specyfikę, różny stopień skomplikowania oraz są bardzo różnorodne. Pracownicy Instytutu jednocześnie zajmują się wieloma zakresami spraw tj. nie tylko procedują umowy o dofinansowanie, ale są również zaangażowani w różne procesy związane z funkcjonowaniem PISF takimi jak organizacja festiwalu, konieczność przygotowania różnych zestawień dla podmiotów zewnętrznych, udział w postępowaniach sądowych, udział w kontrolach beneficjentów etc. W związku z tym, bardzo ciężko stworzyć procedurę, która pozawałaby jednolicie uregulować działania wszystkich komórek organizacyjnych PISF. Niektóre dokumenty bowiem, które składa beneficjent wymagają dłuższej analizy z punktu widzenia złożoności danego przedsięwzięcia. W 2020 r. na prośbę Rady PISF została wprowadzona krótka i lakoniczna procedura dotycząca procedowania umów o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego PISF Produkcja filmowa na rok 2020. Jej regulacje nie przyjęły się i nie były stosowane przez beneficjentów PISF oraz przez pracowników ze względu na fakt, iż m.in. terminy określone w procedurze nie zawsze mogły być dochowywane z przyczyn obiektywnych przez pracowników PISF oraz beneficjentów. Jednocześnie, Kontrolowany przedstawił¹⁹ stosowaną praktykę obiegu dokumentacji pomiędzy poszczególnymi komórkami PISF w zakresie zawierania i rozliczania umów o dofinansowanie projektów, która została zweryfikowana i potwierdzona przez zespół kontrolny w toku czynności na podstawie zbadanej dokumentacji.*

Należy zwrócić uwagę, że brak sformalizowanej procedury wewnętrznej określającej terminy procedowania poszczególnych etapów zawierania i rozliczania umów o dofinansowanie projektów dla pracowników komórek organizacyjnych Instytutu może mieć negatywny wpływ na organizację pracy oraz uniemożliwiać skuteczną kontrolę nad przebiegiem procesu, co w konsekwencji może prowadzić do braku możliwości wyegzekwowania terminowości od poszczególnych komórek. Wprowadzenie właściwych procedur wzmocniłoby mechanizmy kontroli zarządczej w Instytucie i mogłoby wykluczyć ryzyko spadku efektywności całego procesu.

Jednocześnie Kontrolowany wyjaśnił²⁰, że *PISF rozwija własny system informatyczny do składania i obsługi wniosków. System jest rozbudowany i tworzony z uwzględnieniem specyfiki obsługiwanych dofinansowań, jednak nadal nie posiada wszystkich funkcjonalności, które mogłyby usprawnić codzienną pracę opiekunów projektów. W konsekwencji część czynności nadal wymaga pracy manualnej, co przy dużej liczbie projektów dodatkowo zwiększa obciążenie pracowników. (...). W celu usprawnienia i bieżącego monitorowania wewnętrznego obiegu umów, w PISF wdrożono narzędzie informatyczne pn. „Monitoring umów”. Narzędzie to umożliwia kontrolę aktualnego statusu procedowanej umowy, identyfikację etapu, na którym znajduje się dana sprawa, oraz podjęcie odpowiednich działań w przypadku wydłużania się procesu. W ocenie Instytutu rozwiązanie to wspiera terminowe i uporządkowane procedowanie umów dotacyjnych. Obecnie opracowywane jest analogiczne narzędzie dotyczące monitorowania procesu procedowania raportów i rozliczeń projektów. (...) Planowane jest*

¹⁸ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 28 kwietnia 2026 r.

¹⁹ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 21 kwietnia 2026 r.

²⁰ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 18 maja 2026 r.

stopniowe wdrożenie do systemu pełnego procesu obsługi raportów i rozliczeń, w tym możliwości składania raportów za pośrednictwem ISSW²¹. Rozwiązanie to ma na celu usprawnienie kontroli procesu, ograniczenie obiegu dokumentacji papierowej, zwiększenie przejrzystości procedowania oraz przyspieszenie obrotu dokumentacją. Równolegle opracowywany jest system kontroli i monitorowania raportów, który ma wspierać bieżący nadzór nad terminowością i przebiegiem procesu rozliczeń.

Na etapie zastrzeżeń Kontrolowany wyjaśnił²²: *aktualnie trwają prace nad uregulowaniem stosownych procedur wewnętrznych, służących usprawnieniu współpracy i przepływu dokumentacji pomiędzy właściwymi komórkami organizacyjnymi. Ponadto Zarządzeniem Dyrektora PISF z dnia 12 sierpnia 2026 r. wprowadzony został wewnętrzny rejestr obejmujący wytyczne, interpretacje, standardy działania i zasady postępowania oraz wzory dokumentów stosowanych w Instytucie przy realizacji ustawowych i statutowych zadań z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii. Rejestr ma na celu w szczególności utrwalenie praktyki rozstrzygania spraw podobnych, ujednolicenie ram działania pracowników, zapewnienie spójności organizacyjnej, finansowej i decyzyjnej oraz przejrzystości i jednolitości stosowania przyjętych procedur.*

Kontrola pozytywnie ocenia działania Instytutu w zakresie wdrażania systemu informatycznego jako narzędzia wspierającego procedowanie spraw związanych z dofinansowaniem projektów, jak i podjęcie prac nad wdrożeniem regulacji wewnętrznej mającej na celu zapewnienie spójności organizacyjnej, finansowej i decyzyjnej oraz przejrzystości i jednolitości procedur stosowanych przez PISF.

Jednakże, należy podkreślić, że rzetelna ocena skuteczności bieżącego monitoringu oraz rozliczalności działań poszczególnych komórek organizacyjnych Instytutu będzie możliwa dopiero po sformalizowaniu zasad dotyczących terminowości i organizacji pracy w obszarze dofinansowania projektów, a także po pełnym wdrożeniu systemu informatycznego.

2.1. Zawieranie umów o dofinansowanie projektów

Podczas kontroli badaniem objęto 32²³ spośród 396²⁴ projektów, w zakresie procesu zawierania umów o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach wybranych Programów Operacyjnych²⁵ z lat 2024-2025²⁶.

Śród 32 zbadanych projektów w 24 przypadkach²⁷ zostały zwarte umowy

²¹ Internetowy System Składania Wniosków.

²² Zastrzeżenia do Projektu wystąpienia pokontrolnego z 21 sierpnia 2026 r.

²³ Projekty nr: [REDACTED]

²⁴ Projekty, w ramach których Dyrektor PISF wydał decyzje o dofinansowaniu w latach 2024-2025.

²⁵ 1. Produkcja Filmowa z uwzględnieniem priorytetów: produkcja filmów fabularnych, produkcja filmów dokumentalnych, produkcja filmów animowanych, produkcja koprodukcji mniejszościowych.

2. Edukacja Filmowa z uwzględnieniem priorytetu: szkoły wyższe i podyplomowe.

3. Upowszechnianie kultury filmowej z uwzględnieniem priorytetu: festiwale filmowe.

²⁶ Zgodnie z zestawieniem projektów sporządzonym przez PISF z 2 kwietnia 2026 r.

²⁷ Projekty nr: [REDACTED]

o dofinansowanie projektów.

Z kolei w 8 przypadkach²⁸ obowiązywały wydane promesy, tj. przyrzeczenie udzielenia dofinansowania, w okresie których beneficjent kompletował dokumentację niezbędną do zawarcia umowy. We wskazanych 8 przypadkach umowy nie zostały jeszcze zawarte, co było uzależnione od przekazania przez beneficjenta kompletnej dokumentacji. Stwierdzono, że PISF, co do zasady, wydawał i przedłużał ważność promesy zgodnie z Programem Operacyjnym oraz postanowieniami rozporządzenia.

W zakresie zbadanych 24 projektów, w których zostały zawarte umowy o dofinansowanie należy stwierdzić, że w 20 przypadkach²⁹ umowy zostały zawarte w terminach od 2 do 30 dni – od przekazania przez beneficjenta do PISF kompletnej dokumentacji niezbędnej do jej zawarcia, co stanowi 83,33 % zbadanej próby, a w odniesieniu do 4 pozostałych projektów³⁰ w terminie od 34 do 48 dni, co stanowi 16,67% zbadanej próby. We wskazanych 24 projektach beneficjenci przekazywali dokumentację niezbędną do zawarcia umowy w terminie obowiązywania promesy lub decyzji o dofinansowaniu, a Instytut wydawał i przedłużał ich ważność zgodnie z Programem Operacyjnym oraz postanowieniami rozporządzenia.

Należy wskazać, że w PISF w badanym okresie nie obowiązywały procedury określające terminy na podejmowanie przez Instytut czynności zmierzających do zawarcia umowy o dofinansowanie projektu. Ramą czasową do zawarcia umowy o dofinansowanie projektów była ważność decyzji o dofinansowaniu, bądź promesy, w okresie obowiązywania której beneficjent był zobowiązany do przekazania kompletnej dokumentacji do jej zawarcia.

Termin ważności decyzji o dofinansowaniu był określany w Programach Operacyjnych (od 6 do 12 miesięcy, a w przypadku przedsięwzięcia polegającego na produkcji Filmu mikrobudżetowego „Pierwszy film” – do 60 dni). Z kolei promesy były wydawane na okres 6 miesięcy i przedłużane na okres nie dłuższy niż 3 lata, co było zgodne z § 14 rozporządzenia.

W zakresie wskazanych 4 przypadków zawarcia umowy o dofinansowanie projektu w terminach od 34 do 48 dnia – od przekazania przez beneficjenta do PISF kompletnej dokumentacji do jej zawarcia, Kontrolowany wyjaśnił³¹, że wydłużony czas zawarcia umów miał charakter incydentalny i wynikał z uwarunkowań organizacyjnych związanych m.in. z okresem wakacyjnym, okresem świątecznym, siedzibą beneficjenta i fizycznym obiegiem dokumentacji. Ponadto, wydłużony proces zawarcia umów wynikał z równoległego procedowania większej liczby spraw, w tym prowadzonego drugiego naboru wniosków w ramach Programów Operacyjnych oraz cyklicznych spotkań grupy roboczej powołanej w celu wypracowania zapisów do Programów Operacyjnych na kolejny rok. Kontrolowany również wyjaśnił, że *PISF prowadzi procedurę zawierania umów w sposób sprawny,*

²⁸ Projekty nr: [REDACTED]

²⁹ Projekty nr: [REDACTED]

³⁰ Projekty nr: [REDACTED]

³¹ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 28 kwietnia 2026 r.

terminowy i bez zbędnej zwłoki, tj. w możliwie najkrótszym czasie, z uwzględnieniem konieczności dochowania wymogów formalnych oraz prawidłowej weryfikacji dokumentacji. Samo wystąpienie przypadków, w których zawarcie umowy nastąpiło po upływie 30 dni, nie może być utożsamiane z odstępstwem od praktyki, lecz stanowi rezultat obiektywnych okoliczności towarzyszących procedowaniu konkretnej sprawy. Na czas procedowania i zawarcia umowy wpływają również obiektywne okoliczności organizacyjne oraz formalne, w szczególności: liczba projektów, którym przyznano dofinansowanie w danej sesji; konieczność aktualizacji kosztorysów oraz harmonogramów projektów, zwłaszcza w sytuacji przyznania dofinansowania w kwocie niższej niż wnioskowana; zakres i czas niezbędnej weryfikacji dokumentacji przekazanej przez beneficjenta; kumulacja czynności związanych z obsługą kolejnych sesji naboru, w tym formalna ocena nowych wniosków oraz przekazywanie ich do opinii eksperckiej, co ma znaczący wpływ na konieczność dochowania terminu 90 dni przysługującego Dyrektorowi PISF na podjęcie decyzji w ramach kolejnej sesji naboru wniosków.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że Kontrolowany przedstawił obiektywne przesłanki wpływające na terminowość, które były uzasadnione, a skala 4 stwierdzonych przypadków zawarcia umowy o dofinansowanie projektu w terminach od 34 do 48 dnia – od przekazania przez beneficjenta do PISF kompletnej dokumentacji do jej zawarcia, nie była istotna (16,67% zbadanej próby).

Na podstawie zbadanych 24 projektów, w których zostały zawarte umowy o dofinansowanie stwierdzono, że od wydania decyzji Dyrektora PISF o przyznaniu dofinansowania do podpisania umowy o dofinansowanie projektu upłynęło od 27 do 541 dni. Na wskazany termin wpływ miał zarówno czas przekazania kompletnej dokumentacji przez beneficjenta, jak i jej weryfikacji przez PISF w celu zawarcia umowy o dofinansowanie projektów. Mając powyższe na uwadze, warto zaznaczyć, że termin realizacji procesu nie był uzależniony jedynie od działań Instytutu, ale w dużej mierze także od spełnienia przez beneficjenta obowiązku dostarczenia dokumentacji niezbędnej do zawarcia umowy.

Wprowadzenie procedur określających terminy procedowania umów o dofinansowanie projektów uporządkowałoby organizację pracy Instytutu i umożliwiłoby kontrolę procesów w poszczególnych komórkach organizacyjnych PISF.

Jednocześnie, należy wskazać, że dokumentacja do zawarcia umowy o dofinansowanie projektów była przekazywana przez beneficjentów do PISF w okresie obowiązywania promesy bądź decyzji. Wnioski o przedłużenie terminu ważności promesy oraz decyzji były przekazywane w terminie ich obowiązywania, z jednym wyjątkiem³², w wyniku którego promesa została przedłużona na podstawie wniosku beneficjenta, który wpłynął do PISF po terminie jej obowiązywania. W wyniku kontroli stwierdzono, że we wskazanym przypadku promesa obowiązywała do 29 listopada 2024 r. i z tą chwilą wygasła, natomiast beneficjent złożył wniosek o jej przedłużenie pismem z 15 stycznia 2025 r. (data wpływu do PISF: 17 stycznia 2025 r.), tj. po upływie czasu ważności promesy. Następnie na podstawie informacji z 12 marca 2025 r. PISF przedłużył termin ważności promesy do 31 grudnia 2025 r.

Kontrolowany wyjaśnił³³, że *pismem z dnia 14 czerwca 2024 r. Producent (...) został*

³² Projekt nr [REDACTED]

³³ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 28 kwietnia 2026 r.

poinformowany przez PISF o przyrzeczeniu dofinansowania („Promesa”) produkcji filmu (...) oraz, że promesa zachowuje ważność przez 6 miesięcy od dnia jej publikacji na stronie PISF tj. do dnia 29 listopada 2024 r. W okresie obowiązywania promesy Producent był w stałym kontakcie z PISF w sprawie projektu, starając się o zmianę decyzji o wysokości dofinansowania poprzez zwiększenie jej kwoty o 150.000 zł. Ostatecznie pismem z dnia 26 listopada 2024 r. w terminie obowiązywania promesy otrzymał zgodę na zwiększenie dofinansowania o kwotę 100.000 zł. Formalne potwierdzenie prośby o wydłużenie promesy Producent złożył 15 stycznia 2025 r. Opiekun projektu odpowiedzialny za kontakty z Producentem oraz weryfikujący zachowanie przez producentów terminów wynikających m.in. z rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 października 2005 r. w sprawie udzielania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii („Rozporządzenie”) oraz Programów Operacyjnych PISF, potwierdził odręcznie na piśmie Producenta, że wydłużenie promesy do dnia 31 grudnia 2025 r. jest prawidłowe. Zgodnie z § 14 ust. 1 w.w. Rozporządzenia w przypadku wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia, o którym mowa w § 1 pkt 1 lit. b Rozporządzenia Dyrektor, po zasięgnięciu opinii ekspertów, może, ze względu na specyfikę przedsięwzięcia, wydać przyrzeczenie udzielenia dofinansowania (promesę), ważne przez okres 6 miesięcy. Zgodnie z ust. 2. okres ważności promesy, o której mowa w ust. 1, może zostać przedłużony. Łączny okres obowiązywania promesy nie może być dłuższy niż 3 lata. Ani Rozporządzenie ani Programy operacyjne PISF nie wskazują w jaki sposób i w jakiej formie producent ma poinformować PISF o woli przedłużenia promesy. Już samo wszczęcie przez Producenta procedury odwołania od decyzji o dofinansowanie w celu zwiększenia kwoty dofinansowania i zakończenie jej przed upływem ważności promesy, może świadczyć o woli Producenta wydłużenia okresu promesy oraz wyrażeniu na to zgody przez PISF. Nie stoi również w sprzeczności z przepisami przyjęcie za prawidłowe ustne powiadomienie PISF o woli wydłużenia promesy – z jedynym zastrzeżeniem, że nie może być ono w sumie dłuższe 3 lata. W przedmiotowej sprawie opiekun potwierdził, że wydłużenie promesy do 31 grudnia 2025 r. jest prawidłowe, a promesa ostatecznie została wydłużona zgodnie z przepisami na okres nie dłuższy niż 3 lata.

Mając na uwadze wyjaśnienia Kontrolowanego, należy stwierdzić, że wola beneficjenta co do przedłużenia ważności promesy powinna być wyrażona w sposób udokumentowany dla celów dowodowych. Wniosek o przedłużenie ważności promesy powinien być złożony do 29 listopada 2024 r., tj. w okresie jej obowiązywania. Ponadto w ustalonym stanie faktycznym miał zastosowanie pkt 8 Rozdziału 6. (Tryb naboru i wyboru wniosków) Programu Operacyjnego na rok 2024, wskazujący, że *podmiot, który otrzymał Promesę, a ta wygasła, może ponownie złożyć wniosek o dofinansowanie tego samego przedsięwzięcia; ponowne złożenie wniosku jest dopuszczalne jednorazowo*. Dlatego też Instytut w niniejszej sprawie nie powinien procedować przedłużenia ważności promesy, a poinformować beneficjenta o jej wygaśnięciu i możliwości ponownego złożenia wniosku o dofinansowanie.

Zbadane 24 umowy o dofinansowanie projektów zawierały wymagane elementy określone w § 16 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym umowa o udzielenie dotacji określa: zakres planowanych prac i termin ich realizacji; wysokość udzielonej dotacji oraz termin i sposób płatności; tryb kontroli wykonania umowy; termin i sposób rozliczenia dotacji; tryb i termin zwrotu dotacji w przypadku osiągnięcia zysku z przedsięwzięcia; tryb i termin zwrotu dotacji

w przypadku wykorzystania jej w niepełnej wysokości bądź wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem. Zgodnie z § 16 ust. 2 rozporządzenia umowa może zawierać dodatkowe elementy, które w opinii Dyrektora mogą okazać się przydatne dla zwiększenia efektywności udzielonego dofinansowania, jego rzetelnego wykorzystania oraz rozliczenia.

2.2. Rozliczanie umów o dofinansowanie projektów

Kontrolą objęto rozliczenie końcowe 20³⁴ spośród 166 umów o dofinansowanie projektów zawartych w ramach wybranych Programów Operacyjnych³⁵, które Instytut rozliczył w latach 2024-2025³⁶.

Terminy rozliczeń udzielonego dofinansowania określone były w kontrolowanych umowach. Zgodnie z zapisami badanych umów, które zostały zawarte w latach 2020-2024:

1. Beneficjent złoży raport końcowy w ciągu 30 dni od zakończenia przedsięwzięcia/zakończenia okresu prac końcowych filmu.
2. Instytut w ciągu 30 dni od złożenia kompletnego i rzetelnego raportu końcowego, dokona jego analizy pod kątem zasadności merytorycznej i prawidłowości formalno-rachunkowej i poinformuje pisemnie beneficjenta o akceptacji złożonego rozliczenia, bądź jego odrzuceniu, bądź też wezwie beneficjenta do uzupełnienia braków lub dokonania zmian w wyznaczonym terminie.

W niektórych przypadkach, zapisy zawartych aneksów do umów o dofinansowanie projektów określały 30 dniowy termin na dokonanie rozliczenia końcowego, liczony od daty podpisania aneksu.

Pośród 20 zbadanych rozliczeń projektów w 4 przypadkach³⁷ stwierdzono naruszenie przez Instytut 30 dniowego terminu na zatwierdzenie kompletnego i rzetelnego raportu końcowego:

- 1) kompletny i rzetelny raport końcowy do umowy nr [REDAKTOWANO] został złożony przez beneficjenta 11 września 2024 r. W myśl § 18 ust. 5 ww. umowy termin na zatwierdzenie raportu końcowego upływał 11 października 2024 r. Instytut zatwierdził przedmiotowy raport dopiero 14 listopada 2024 r., tj. 34 dni po terminie wynikającym z umowy, co było niezgodne z § 18 ust. 5 ww. umowy.

Kontrolowany wyjaśnił³⁸, że *na przekroczenie 30-dniowego terminu na zatwierdzenie kompletnego i rzetelnego raportu wpłynęły okoliczności związane z nieobecnością pracownika PISF spowodowaną delegacją służbową na Festiwal Polskich Filmów Fabularnych w Gdyni oraz planowym urlopem wypoczynkowym*. Jednocześnie Kontrolowany wskazał inne przyczyny, w tym trwającą sesję naboru wniosków

³⁴ Projekty nr: [REDAKTOWANO]

³⁵ 1. Produkcja Filmowa z uwzględnieniem priorytetów: produkcja filmów fabularnych, produkcja filmów dokumentalnych, produkcja filmów animowanych.

2. Edukacja Filmowa z uwzględnieniem priorytetu: szkoły wyższe i podyplomowe.

3. Upowszechnianie kultury filmowej z uwzględnieniem priorytetu: festiwale filmowe.

³⁶ Zgodnie z zestawieniem projektów sporządzonym przez PISF z 21 kwietnia 2026 r.

³⁷ [REDAKTOWANO]

³⁸ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 18 maja 2026 r.

o dofinansowanie Programu Operacyjnego Produkcja Filmowa.

- 2) kompletny i rzetelny raport końcowy do umowy nr [REDAKTOWANO] został złożony przez beneficjenta 28 lutego 2024 r. W myśl § 8 ust. 6 ww. umowy termin na zatwierdzenie raportu końcowego upływał 29 marca 2024 r. Instytut zatwierdził przedmiotowy raport dopiero 23 lipca 2024 r., tj. 116 dni po terminie wynikającym z umowy, co było niezgodne z § 8 ust. 6 ww. umowy.

Kontrolowany wyjaśnił³⁹, że *przekroczenie terminu wynikało z kumulacji obowiązków związanych z równoległą obsługą raportów końcowych dotyczących przedsięwzięć dofinansowanych w poprzednich sesjach naboru oraz prowadzeniem nowego naboru w ramach Programu Operacyjnego Upowszechnianie kultury filmowej, Priorytet Festiwale filmowe, (...). Instytut wskazuje, że na wydanie decyzji w przedmiocie dofinansowania ma 90 dni od dnia złożenia wniosku, dlatego działania związane z obsługą naboru i oceną wniosków były traktowane priorytetowo.*

- 3) kompletny i rzetelny raport końcowy do umowy nr [REDAKTOWANO] został złożony przez beneficjenta 25 lutego 2025 r. W myśl § 8 ust. 7 ww. umowy termin na zatwierdzenie raportu końcowego upływał 27 marca 2025 r. Instytut zatwierdził przedmiotowy raport dopiero 29 kwietnia 2025 r., tj. 33 dni po terminie wynikającym z umowy, co było niezgodne z § 8 ust. 7 ww. umowy.

Kontrolowany wyjaśnił⁴⁰, że *przekroczenie terminu wynikało z organizacji pracy Instytutu w okresie obsługi sesji naboru wniosków w ramach Programów Operacyjnych 2025 PO Edukacja filmowa, (...). W związku z powyższym Instytut priorytetowo realizował działania związane z dochowaniem 90-dniowego terminu na wydanie decyzji o dofinansowaniu.*

- 4) kompletny i rzetelny raport końcowy do umowy nr [REDAKTOWANO] został złożony przez beneficjenta 6 maja 2025 r. W myśl § 8 ust. 7 ww. umowy termin na zatwierdzenie raportu końcowego upływał 5 czerwca 2025 r. Instytut zatwierdził przedmiotowy raport dopiero 24 listopada 2025 r., tj. 172 dni po terminie wynikającym z umowy, co było niezgodne z § 8 ust. 7 ww. umowy.

Kontrolowany wyjaśnił⁴¹, że *przekroczenie terminu wynikało ze znacznego obciążenia pracowników Działu Upowszechniania Kultury i Promocji w drugiej połowie 2025 r. Okres ten był szczególnie intensywny pod względem realizacji licznych działań dodatkowych, które mimo że nie dotyczyły bezpośrednio pojedynczych rozliczeń pozostawały istotne dla prawidłowego funkcjonowania zespołu odpowiedzialnego za obsługę i rozliczanie wniosków. W szczególności wszyscy opiekunowie wniosków byli zaangażowani w prace związane z realizacją założeń opracowywanych przez grupy robocze powołane przez PISF do przygotowania Programów Operacyjnych na 2026 r. (...). Należy także podkreślić, że pierwsza sesja naboru w ramach Programów Operacyjnych 2026 na wniosek środowiska została uruchomiona już w listopadzie 2025 r. Jej uruchomienie musiało zostać poprzedzone szeregiem czynności organizacyjnych, merytorycznych i technicznych w systemie, co dodatkowo obciążyło pracowników odpowiedzialnych równoległe za*

³⁹ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 18 maja 2026 r.

⁴⁰ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 18 maja 2026 r.

⁴¹ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 18 maja 2026 r.

bieżące rozliczenia raportów końcowych. Powyższe okoliczności wpłynęły na wydłużenie czasu procedowania części spraw, w tym na termin zatwierdzenia raportu końcowego po korekcie.

W odniesieniu do przedstawionych wyjaśnień Kontrolowanego w zakresie przekroczenia 30-dniowego terminu na zatwierdzenie kompletnego i rzetelnego raportu końcowego określonego w umowach o dofinansowanie projektów należy wskazać, że Instytut powinien organizować pracę w sposób umożliwiający terminową realizację wszystkich zadań. Wprowadzenie regulacji wewnętrznych określających terminy działań przez poszczególne komórki organizacyjne PISF wzmocniłoby efektywność całego procesu oraz umożliwiłoby bieżącą kontrolę realizacji zadań.

Należy wskazać, że zatwierdzenie raportu końcowego do umów zawartych przez PISF w ramach Programu Operacyjnego Produkcja Filmowa warunkowało wypłatę ostatniej transzy dofinansowania projektu. W wyniku kontroli stwierdzono, że ostatnie transze dofinansowania były wypłacane niezwłocznie, (tj. od 1 do 7 dni) po zatwierdzeniu raportu końcowego. Z kolei w pozostałych badanych projektach, realizowanych na podstawie umów w ramach Programów Operacyjnych: Edukacja filmowa i Upowszechnianie kultury filmowej, termin zatwierdzenia raportu końcowego pozostawał bez wpływu na wypłatę dofinansowania, która realizowana była jednorazowo po zawarciu umowy o dofinansowanie projektów.

W wyniku zbadania 20 rozliczeń projektów w 10 przypadkach⁴² stwierdzono, że Instytut naruszył 30-dniowy termin na dokonanie analizy raportu końcowego pod kątem zasadności merytorycznej i prawidłowości formalno-rachunkowej i wezwanie beneficjenta do uzupełnienia braków lub dokonania zmian.

W zakresie kwestionowanych 5 przypadków⁴³ dotyczących Programu Operacyjnego Produkcja Filmowa, Kontrolowany wyjaśnił⁴⁴, że *zgodnie umową Instytut w ciągu 30 dni od złożenia kompletnego i rzetelnego rozliczenia jest zobowiązany do jego analizy pod kątem zasadności merytorycznej i poprawności formalno-rachunkowej. Złożony raport nie spełniał tych warunków, nie był kompletny i rzetelny, zatem Instytut nie był związany nakreślonym terminem 30 dni na jego analizę. Bieg 30-dniowego terminu rozpoczyna się od momentu złożenia kompletnego i rzetelnego rozliczenia przez Producenta*. Natomiast w zakresie pozostałych kwestionowanych 5 przypadków⁴⁵ dotyczących Programów

⁴² [redacted] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy (48 dni po terminie),
[redacted] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy (11 dni po terminie),
[redacted] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy (17 dni po terminie),
[redacted] – naruszenie § 8 ust. 6 umowy (5 dni po terminie),
[redacted] – naruszenie § 8 ust. 6 umowy (3 i 13 dni po terminie),
[redacted] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy (4 dni po terminie),
[redacted] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy (13 dni po terminie),
[redacted] – naruszenie § 8 ust. 7 umowy (3 dni po terminie),
[redacted] – naruszenie § 8 ust. 7 umowy (72 dni po terminie).

⁴³ [redacted] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy (48 dni po terminie),
[redacted] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy (11 dni po terminie),
[redacted] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy (17 dni po terminie),
[redacted] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy (4 dni po terminie),
[redacted] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy (13 dni po terminie).

⁴⁴ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 18 maja 2026 r.

⁴⁵ [redacted] – naruszenie § 8 ust. 6 umowy (5 dni po terminie),

Operacyjnych: Edukacja filmowa i Upowszechnianie kultury filmowej, Instytut nie kwestionował⁴⁶ założeń kontroli co do 30 dniowego terminu na analizę i wezwanie beneficjenta do uzupełnienia raportu końcowego zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie projektu, lecz przedstawił merytoryczne przyczyny przekroczenia wskazanego terminu.

Należy wskazać, że wszystkie zbadane umowy realizowane w ramach ww. Programów Operacyjnych zawierały analogiczny zapis dotyczący 30 dniowego terminu na dokonanie analizy raportu końcowego pod kątem zasadności merytorycznej i prawidłowości formalno-rachunkowej i wezwania beneficjenta do uzupełnienia braków lub dokonania zmian. Dlatego też przepis ten powinien być jednolicie interpretowany i stosowany przez wszystkie komórki organizacyjne Instytutu.

Przytoczony termin 30 dni odnosi się do każdej z tych trzech czynności, co oznacza, że w ciągu 30 dni od złożenia raportu końcowego przez beneficjenta, PISF zobowiązany jest do weryfikacji dokumentacji oraz wykonania jednego z poniższych działań:

- 1) akceptacji raportu – jeśli raport końcowy jest kompletny i rzetelny,
- 2) wezwania do uzupełnienia braków lub dokonania zmian – w przypadku stwierdzenia braków,
- 3) odrzucenia raportu końcowego.

Analiza zapisu umowy wskazującego, że Instytut w ciągu 30 dni od złożenia kompletnego i rzetelnego raportu końcowego, dokona jego analizy pod kątem zasadności merytorycznej i prawidłowości formalno-rachunkowej i poinformuje pisemnie beneficjenta o akceptacji złożonego rozliczenia, bądź jego odrzuceniu, bądź też wezwie beneficjenta do uzupełnienia braków lub dokonania zmian w wyznaczonym terminie, powinna prowadzić do konstatacji, że PISF jest zobligowany w terminie 30 dni do analizy raportu końcowego, w zależności od jej wyniku, do poinformowania beneficjenta o rozstrzygnięciu, bądź wezwania beneficjenta do uzupełnienia braków. Instytut powinien zatem dokonać wskazanych czynności w określonym terminie.

Istotną kwestią jest dotrzymywanie terminów określonych w umowach o dofinansowanie projektów z uwagi na bezpośredni wpływ tych działań na czas związany z procedowaniem rozliczenia końcowego umowy, a w przypadku Programu Operacyjnego Produkcja Filmowa także wypłatę ostatniej transzy dofinansowania.

Ponadto, w toku kontroli ustalono, że umowy zawarte w 2026 r. nie określały terminu na dokonanie przez Instytut analizy, złożonego przez beneficjenta raportu końcowego i poinformowania go o akceptacji złożonego rozliczenia, bądź jego odrzucenia, bądź też wezwania beneficjenta do uzupełnienia braków lub dokonania zmian w wyznaczonym terminie, co stanowiło naruszenie § 16 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia, tj. brak określenia terminu rozliczenia dotacji przez PISF. Badane umowy zawarte przed 2026 r. określały 30 dniowy termin na dokonanie przez Instytut ww. czynności. Kontrolowany wyjaśnił⁴⁷, że

██████████ – naruszenie § 8 ust. 6 umowy (3 i 13 dni po terminie),

██████████ – naruszenie § 8 ust. 7 umowy (3 dni po terminie),

██████████ – naruszenie § 8 ust. 7 umowy (34 dni po terminie),

██████████ – naruszenie § 8 ust. 7 umowy (72 dni po terminie).

⁴⁶ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 18 maja 2026 r.

⁴⁷ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 18 maja 2026 r.

umowy o dofinansowanie projektów w ramach Programów Operacyjnych Edukacja filmowa oraz Upowszechnianie kultury filmowej zawarte w 2026 r. nie określają terminu na zatwierdzenie i weryfikację raportu końcowego przez Polski Instytut Sztuki Filmowej. Do 2025 r. umowy przewidywały 30-dniowy termin na akceptację raportu końcowego, liczony od dnia złożenia kompletnej i rzetelnej dokumentacji, po przeprowadzeniu analizy pod kątem zasadności merytorycznej oraz prawidłowości formalno-rachunkowej. Zapis ten został jednak zmieniony z uwagi na istotny wzrost liczby składanych wniosków, a także liczby zawieranych umów o dofinansowanie i raportów końcowych. Jednocześnie część przedsięwzięć charakteryzuje się bardzo rozbudowaną dokumentacją finansową. W niektórych przypadkach wykazy faktur obejmują ponad 200 pozycji, co dodatkowo wpływa na czasochłonność procesu weryfikacji. Dodatkowo, w następstwie kontroli przeprowadzonej przez Krajową Administrację Skarbową, raporty końcowe są obecnie weryfikowane w sposób jeszcze bardziej szczegółowy i pogłębiony, co istotnie zwiększa zakres czynności niezbędnych do rzetelnej oceny prawidłowości wykorzystania środków. W praktyce dotrzymanie sztywnego, 30-dniowego terminu przestało być możliwe przy jednoczesnym zachowaniu należytej staranności, rzetelności i kompletności procesu oceny dokumentacji. Z tego względu w umowach zawieranych w 2026 r. odstąpiono od określania konkretnego terminu kalendarzowego. Nie oznacza to jednak, że weryfikacja raportów końcowych może być prowadzona w sposób dowolny lub nieograniczony czasowo. PISF dokonuje weryfikacji raportów końcowych bez zbędnej zwłoki, z uwzględnieniem kompletności złożonej dokumentacji, prawidłowości formalno-rachunkowej oraz konieczności ewentualnego wezwania beneficjenta do uzupełnień lub wyjaśnień. Przyjęcie takiego rozwiązania ma na celu zapewnienie, aby weryfikacja raportów końcowych była prowadzona w sposób realny organizacyjnie, a jednocześnie rzetelny i zgodny z obowiązkiem należytej kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych. Zgodnie z powyższymi wyjaśnieniami, umowy o dofinansowanie projektów zawarte w 2026 r. nie określały terminu na weryfikację i zatwierdzenie raportu końcowego przez PISF. Należy wskazać, że zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia umowa o udzielenie dotacji określa termin i sposób rozliczenia dotacji. Brak określenia w umowach zawartych w 2026 r. terminu rozliczenia dotacji przez PISF, stanowiło naruszenie § 16 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia.

Zbadane umowy o dofinansowanie projektów określały obowiązek Instytutu w zakresie wyznaczania terminu dla beneficjenta do uzupełnienia braków lub dokonania zmian dotyczących raportu końcowego. Zgodnie z zapisem umów *Instytut (...) wezwie beneficjenta do uzupełnienia braków lub dokonania zmian w wyznaczonym terminie*. Postanowienie to jednoznacznie wskazuje, że PISF powinien określać termin dokonania stosownych korekt rozliczenia. W toku kontroli ustalono, że w 12⁴⁸ z 20 zbadanych rozliczeń projektów Instytut

⁴⁸ [REDACTED] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy,
[REDACTED] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy,
[REDACTED] – naruszenie § 13 ust. 6 umowy,
[REDACTED] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy,
[REDACTED] – naruszenie § 8 ust. 6 umowy,
[REDACTED] – naruszenie § 8 ust. 6 umowy,
[REDACTED] – naruszenie § 8 ust. 6 umowy,
[REDACTED] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy,
[REDACTED] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy,

nie określał terminu na złożenie korekty dokumentacji rozliczeniowej przez beneficjenta, co było niezgodne z postanowieniami umów.

Kontrolowany wyjaśnił⁴⁹, że *Instytut co do zasady wyznacza termin na uzupełnienie braków lub dokonanie poprawy złożonego raportu. Zdarza się, że odstępuje od tego wymogu i nie wyznacza terminu określonego w liczbie dni lecz domyślnie określa ten termin jako „niezwłocznie”, tj. w możliwie najszybszym realnie terminie. (...). Wezwania do uzupełnienia braków lub dokonania zmian było elementem stałego kontaktu z beneficjentem, a Instytut zakładał, że beneficjent przekaze wymagane uzupełnienia bez zbędnej zwłoki po otrzymaniu informacji o stwierdzonych brakach lub koniecznych korektach. W korespondencji nie wskazano odrębnego, sformalizowanego terminu na dokonanie tych czynności. Wynikało to z przyjętego sposobu procedowania raportu końcowego, opartego na bieżącej wymianie informacji i sukcesywnym uzupełnianiu dokumentacji przez beneficjenta.*

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, należy wskazać, że zapisy umów jednoznacznie określały obowiązek wyznaczenia przez PISF terminu na dokonanie korekty raportu końcowego lub uzupełnienie brakującej dokumentacji przez beneficjenta. Wymóg ten sprzyja określeniu ram czasowych w procedowaniu rozliczenia końcowego oraz ułatwia planowanie organizacji pracy.

Analiza rozliczeń końcowych badanych projektów wykazała, że w 2 z 20 zbadanych projektów, beneficjenci naruszyli umowny termin złożenia raportu końcowego:

- 1) zgodnie z § 4 aneksu nr 1 z 26 marca 2024 r. do umowy nr [REDAKTOWANE] producent został zobowiązany do złożenia do Instytutu raportu końcowego w ciągu 30 dni od daty podpisania aneksu. W wyniku kontroli stwierdzono, że aneks nr 1 został zawarty 26 marca 2024 r., co oznacza, że dokumentacja rozliczeniowa do umowy powinna zostać złożona do 25 kwietnia 2024 r. Beneficjent złożył raport końcowy dopiero 22 maja 2024 r., tj. 28 dni po terminie.

Kontrolowany wyjaśnił⁵⁰, że *beneficjent projektu nr [REDAKTOWANE] był monitorowany telefonicznie przez pracownika DPF w zakresie złożenia raportu końcowego z realizacji przedsięwzięcia, co skutkowało złożeniem 30 kwietnia 2024 r. raportu z audytu, który daje obraz wykorzystania dotacji i stanowi istotny dokument wykorzystywany w procesie rozliczania projektu. Służy on ocenie prawidłowości realizacji projektu, obejmuje kontrolę prawidłowości finansowej oraz zgodności wydatkowania środków z postanowieniami umowy o dofinansowanie. Raport z audytu został sporządzony przez audytora 24.04.2024 r. a więc na dzień przed terminem na złożenia przez Producenta do PISF raportu końcowego. Analiza przesłanego raportu z audytu pozwoliła PISF upewnić się, że przedsięwzięcie zostało zrealizowane zgodnie z umową o dofinansowanie, a przekazana dotacja wydatkowana zgodnie z przeznaczeniem.*

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że beneficjent powinien do

[REDAKTOWANE] – naruszenie § 13 ust. 6 umowy,

[REDAKTOWANE] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy,

[REDAKTOWANE] – naruszenie § 18 ust. 5 umowy.

⁴⁹ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 18 maja 2026 r.

⁵⁰ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 18 maja 2026 r.

25 kwietnia 2024 r. złożyć raport końcowy, a złożenie dokumentacji z przeprowadzonego audytu 30 kwietnia 2024 r., tj. po wymaganym terminie, nie spełniło wymogu złożenia pełnej dokumentacji rozliczeniowej. Raport końcowy został złożony dopiero 22 maja 2024 r., a Instytut nie monitorował beneficjenta.

- 2) zgodnie z § 8 ust. 3 umowy nr [REDAKTOWANE], beneficjent złożył do Instytutu raport końcowy w ciągu 30 dni od zakończenia przedsięwzięcia, tj. daty określonej jako 31 lipca 2024 r. W wyniku kontroli stwierdzono, że PISF dopiero 25 listopada 2024 r. poinformował beneficjenta o udostępnieniu formularza raportu końcowego w systemie informatycznym w związku z zapytaniem beneficjenta z 24 listopada 2024 r. Termin na złożenie dokumentacji rozliczeniowej upłynął 30 sierpnia 2024 r. Raport końcowy został złożony do Instytutu dopiero 17 stycznia 2025 r., tj. 140 dni po terminie.

Należy wskazać, że beneficjent nie mógł dotrzymać terminu na złożenie raportu końcowego do 30 sierpnia 2024 r., ponieważ Instytut udostępnił taką możliwość w systemie informatycznym 25 listopada 2024 r. Z kolei beneficjent, pomimo możliwości złożenia raportu końcowego od 25 listopada 2024 r., złożył raport końcowy dopiero 17 stycznia 2025 r.

Kontrolowany wyjaśnił⁵¹, że *opóźnienie w udostępnieniu formularza raportu końcowego wynikało z procesu wygaszania systemu ISSW 1.0. Pierwotnie zakładano, że system zostanie wyłączony z początkiem września 2024 r., jednak ostatecznie był utrzymywany do końca września 2024 r., natomiast nowy system został wdrożony w październiku 2024 r. W związku z powyższym, a także mając na uwadze, że termin przedłożenia raportu końcowego przypadał na 30 września 2024 r., opiekun wniosku zarekomendował beneficjentowi złożenie raportu końcowego już w nowym systemie. Rekomendacja ta miała na celu ograniczenie ryzyk związanych z procedowaniem raportu końcowego rozpoczętego w dotychczasowym systemie, w szczególności ryzyka konieczności migracji danych oraz problemów wynikających z różnic w budowie i funkcjonalnościach formularzy w obu systemach. Informacje te zostały przekazane beneficjentowi przez opiekuna wniosku drogą mailową w dniu 19 września 2024 r. Jednocześnie należy wskazać, że nowy system różnił się od ISSW 1.0 również pod względem sposobu procedowania kolejnych etapów obsługi raportu. W systemie ISSW 1.0 złożenie pierwszej wersji raportu końcowego przez beneficjenta nie wymagało podjęcia dodatkowych działań po stronie opiekuna wniosku. W nowym systemie udostępnienie formularza wymagało natomiast ręcznej aktywacji. Opóźnienie w udostępnieniu formularza było zatem następstwem niedopatrzenia o charakterze organizacyjnym, związanego z obsługą procesu rozliczeń w nowym systemie informatycznym. Instytut wskazuje, że brak wcześniejszego udostępnienia formularza ograniczył beneficjentowi możliwość złożenia raportu końcowego za pośrednictwem systemu w terminie wynikającym z umowy.*

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, beneficjent zgodnie z umową był zobowiązany do złożenia raportu końcowego do 30 sierpnia 2024 r., a Instytut powinien podejmować działania umożliwiające rozliczenie projektu w wymaganym terminie. Należy wskazać, że pomimo udostępnienia możliwości złożenia raportu końcowego 25 listopada 2024 r., beneficjent złożył go dopiero 17 stycznia 2025 r., co potwierdza nieterminowość działania

⁵¹ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 18 maja 2026 r.

beneficjenta, przy czym Instytut nie monitorował beneficjenta.

Niemniej należy zaznaczyć, że w przypadku opóźnień w złożeniu przez beneficjenta dokumentacji dotyczącej rozliczenia udzielonego przez PISF wsparcia finansowego, to również po stronie Instytutu, który odpowiada za prawidłowe rozdysponowanie środków w określonych ramach czasowych, leży obowiązek skutecznego wyegzekwowania złożenia raportu końcowego wraz ze wszystkimi niezbędnymi załącznikami.

2.3. Szczegółowe badanie procedury prowadzącej do zawarcia umów o dofinansowanie produkcji filmowych

Podczas kontroli objęto badaniem 6 projektów w zakresie procesu zawierania umów o dofinansowanie przedsięwzięć⁵² w latach 2024-2025 dotyczących wybranych Programów Operacyjnych. Spośród 6 zbadanych projektów⁵³ w 4 przypadkach⁵⁴ umowy o dofinansowanie projektów zostały zawarte.

W ramach kontroli zweryfikowano także materiały obejmujące: elektroniczny proces monitorowania umów, wewnętrzny mechanizm kontroli Instytutu dotyczący umów oraz system organizacji pracy pracowników odpowiedzialnych za zawieranie umów.

W jednym⁵⁵ przypadku na sześć stwierdzono niewystarczającą koordynację pomiędzy poszczególnymi Działami. PISF nie posiadał sformalizowanej regulacji wewnętrznej określającej procedurę obiegu dokumentacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Instytutu w zakresie zawierania i rozliczania umów o dofinansowanie projektów, obowiązujących w badanym okresie. Należy zwrócić uwagę, że brak sformalizowania wskazanej procedury może mieć negatywny wpływ na organizację pracy Instytutu oraz uniemożliwiać skuteczną kontrolę procesu, co w konsekwencji może prowadzić do braku możliwości wyegzekwowania terminowości od poszczególnych komórek. Podczas kontroli stwierdzono przypadek, kiedy Dział Prawny otrzymał dwie umowy do analizy bez informacji, która była aktualna⁵⁶. Kontrolowany wyjaśnił⁵⁷, że: *DPF, jako pierwsze ogniwo w procesie parafowania dokumentów, dokonuje ich wstępnej weryfikacji i przekazuje do dalszego procedowania. Niezależnie od tego, zarówno Dział Prawny, jak i Dział Finansowy, na każdym etapie procedowania dokumentów są uprawnione do ich ponownej oceny oraz do odmowy parafowania w przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości. Uprawnienie to wynika z obowiązku zapewnienia zgodności dokumentacji z przepisami ustawy o kinematografii oraz aktów wykonawczych, a także z zasadami prawidłowego wydatkowania środków publicznych. Przekazanie do Działu Prawnego dwóch wersji umowy bez wskazania, która z nich jest aktualna, wynika z konieczności umożliwienia pełnej analizy stanu faktycznego i prawidłowości dokumentacji złożonej przez wnioskodawcę. Uwagi Działu Prawnego w tym zakresie nie są kierowane do Działu Produkcji Filmowej ani Działu Finansowo-Księgowego, lecz stanowią uwagę do wnioskodawcy, wskazującą na konieczność uzupełnienia i uporządkowania dokumentacji przed zawarciem umowy dotacji. Zgłaszanie uwag lub wstrzymanie*

⁵² Zwanych dalej umowami.

⁵³ [REDACTED]

⁵⁴ [REDACTED]

⁵⁵ [REDACTED]

⁵⁶ [REDACTED]

⁵⁷ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 27 kwietnia 2026 r.

paraflowania dokumentów w takiej sytuacji nie stanowi przejawu braku koordynacji między działami, lecz element prawidłowo funkcjonującego systemu kontroli wewnętrznej, opartego na niezależności opinii – w szczególności radców prawnych – oraz wieloetapowej weryfikacji dokumentacji. Kontrolowany w złożonych wyjaśnieniach powołał się na *etapy procedowania dokumentów*⁵⁸ bez przedstawienia wewnętrznych instrukcji, które ten proces regulują. Mając na uwadze powyższe uzasadnione jest wprowadzenie zarządzenia określającego wewnętrzny obieg dokumentacji i tryb postępowania w procesie zawierania umów.

W dwóch zbadanych projektach⁵⁹ na sześć zaobserwowano niewystarczającą komunikację opiekunów projektu z beneficjentami (tj. informowanie beneficjentów o złożeniu wszystkich wymaganych dokumentów przed ich zatwierdzeniem przez Dział Produkcji Filmowej i Rozwoju Projektów Filmowych i Dział Finansowo-Księgowy; informowanie producentów o konieczności podpisywania pism kierowanych do PISF wyłącznie podpisem kwalifikowanym). Kontrolowany wyjaśnił⁶⁰, że: *Wymóg podpisywania pism kierowanych do Instytutu podpisem kwalifikowanym wynika z potrzeby zapewnienia wiarygodnej identyfikacji podmiotów prowadzących korespondencję w sprawach dotyczących dotacji oraz wprowadzanych zmian w dokumentacji. Co do zasady, dokumenty mogą być podpisywane zarówno podpisem kwalifikowanym, jak i uwierzytelniane za pośrednictwem platformy ePUAP, co pozwala na potwierdzenie tożsamości nadawcy. Dodatkowo, w przypadku dokumentów przesyłanych w formie elektronicznej (skanów), możliwe jest ich potwierdzanie za zgodność z oryginałem przy użyciu tych form podpisu.* W celu poprawy komunikacji właściwe jest informowanie beneficjentów o aktualnym etapie procedowania sprawy.

W ramach kontroli stwierdzono, że na jednego pracownika w Dziale Produkcji Filmowej i Rozwoju Projektów Filmowych przypadało średnio 56 spraw⁶¹ dotyczących zawarcia umowy. Pracownicy równocześnie zaangażowani byli w obsługę sesji naborów wniosków o dofinansowanie (przeprowadzanych trzy razy w roku). W czasie przygotowania i przeprowadzania sesji naboru zadania obsługiwane przez pracowników mogły kumulować się, wskutek czego mogło następować spowolnienie i zatrzymanie prac prowadzących do zawierania umów.

Zasadnym byłoby wprowadzenie zmiany w zakresie organizacji pracy Działu Produkcji Filmowej i Rozwoju Projektów Filmowych polegającej na rozdzieleniu zadań związanych z obsługą wniosków składanych podczas sesji naboru od procesu zawierania umów z beneficjentami i stworzenie dwóch oddzielnych zespołów odpowiedzialnych za ww. kwestie pracujących osobno. Przemawiają za tym również, omówione poniżej, planowane wdrożenia systemów elektronicznych, które mają obsługiwać osobno proces naboru wniosków i decyzji o dofinansowaniach oraz osobno monitoring procesu zawierania umowy. W toku kontroli stwierdzono, że w Instytucie brakuje pełnej możliwości elektronicznego monitorowania procesu zawierania umów z beneficjentami na każdym jego etapie.

⁵⁸ Zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego z 27 kwietnia 2026 r.

⁵⁹ [REDACTED]

⁶⁰ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 28 kwietnia 2026 r.

⁶¹ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 30 kwietnia 2026 r.

Elektroniczny system monitorowania umów został wprowadzicie uruchomiony w lipcu 2025 r., jednakże proces jego wdrażania nie został zakończony. Z otrzymanych wyjaśnień w sprawie wynika, że PISF zamierza wdrożyć elektroniczny obieg dokumentów na przełomie 2026 i 2027 r. Zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego⁶²: *W lipcu i sierpniu br. planowane są testy funkcjonalności monitorowania rozliczeń umów. We wrześniu 2026 r. planowane jest uruchomienie monitoringu w zakresie raportów końcowych. System monitorowania rozliczeń umów wdrożony zostanie po ukończeniu etapu jego testowania: Na przełomie 2026 i 2027 planuje się zastąpienie dokumentacji papierowej jej obiegiem elektronicznym (najpierw ISSW, potem EZD) Obieg elektroniczny tworzyć będą 3 systemy:*

- *system wnioski.pisf.pl będzie odpowiadał za obsługę procesów dziedzinowych związanych z realizacją ustawowych zadań PISF wobec wnioskodawców i beneficjentów,*
- *system EZD RP będzie stanowił narzędzie do prowadzenia pozostałych spraw instytucjonalnych i wewnętrznych,*
- *natomiast system monitoringu umów będzie pełnił funkcję wspierającą i kontrolną w zakresie terminowości procedowania umów. W przyszłości planowane jest scalenie różnych systemów obejmując w ten sposób wszystkie etapy od złożenia wniosku, przez podpisanie umowy i rozliczenie.*

Skuteczność działania poszczególnych systemów pozwoli w dużej mierze na zachowanie transparentności każdego etapu procedowania umowy, możliwości śledzenia ilości dni, które poświęcono na procedowanie danego etapu oraz możliwości sprawdzenia właściwego opiekuna lub jego zastępcy.

W dwóch projektach⁶³ na sześć badanych stwierdzono, iż Kontrolowany niejednolicie interpretuje przepisy wykonawcze do ustawy *o kinematografii*. Odnosi się to w szczególności do zakresu dokumentów wymaganych od beneficjentów w celu podpisania umowy. Prowadzi to do przedłużenia procedowania umów (tj. wobec jednego z beneficjentów Instytut zażądał złożenia dokumentu potwierdzającego krąg prawowitych spadkobierców, mimo wcześniejszego uzyskania od nich zgody na realizację i rozpowszechnienie filmu)⁶⁴ W tej sprawie beneficjent przedłożył opinię radcy prawnego, że wyżej wspomniana zgoda nie jest wymagana, ponieważ film odnosi się do osoby publicznej, a charakter produkcji ma charakter afirmatywny. Kontrolowany wyjaśnił⁶⁵, że: *Zgodnie z Programami Operacyjnymi na rok 2023 r. (dalej jako „PO”). Program Operacyjny I – Produkcja filmowa w Priorytecie III Produkcja Filmów dokumentalnych przed zawarciem Umowy o dofinansowanie, producent jest zobowiązany do przedłożenia do Instytutu, umowy z bohaterem lub spadkobiercą udzielającą zgodę na udział w filmie i wykorzystanie wizerunku. Zdarza się, że Producenci przedkładają w trakcie starania się o dofinansowanie dodatkową dokumentację na potwierdzenie okoliczności podnoszonych przez Producenta. Odwołując się do przedłożonej opinii wskazać należy, że w opinii PISF nie można było zgodzić się w pełni z tezą wskazaną w opinii, że szanse na zablokowanie emisji filmu przez spadkobierców są ograniczone. Należy mieć na uwadze, że przed rozpoznaniem sprawy, co*

⁶² Wyjaśnienia Kontrolowanego z 16 kwietnia 2026 r.

⁶³ [REDACTED]

⁶⁴ [REDACTED]

⁶⁵ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 8 kwietnia 2026 r.

do jej meritum Sąd może podjąć decyzję o udzieleniu zabezpieczenia właśnie w postaci wstrzymania/ograniczenia eksploatacji. Na gruncie obowiązujących przepisów udzielenia zabezpieczenia można żądać w każdej sprawie cywilnej podlegającej rozpoznaniu przez Sąd. Oznacza to, że kwestią o zasadniczym znaczeniu dla dopuszczalności skutecznego ubiegania się o udzielenie przez sąd zabezpieczenia jest sformułowanie przez uprawnionego takiego roszczenia procesowego, które świadczy o istnieniu w danym przypadku sprawy cywilnej. Roszczenie to nie musi okazać się merytorycznie zasadne, a uprawniony dla uzyskania zabezpieczenia nie musi go udowodnić (a jedynie uprawdopodobnić). Wobec tego na podstawie udzielonego w trakcie sporu zabezpieczenia może dojść do wstrzymania eksploatacji filmu nawet do końca rozstrzygnięcia procesu. W drugim przypadku Dział Prawny występował o informację czy autorka scenariusza jest reprezentowana przez właściwą agencję.⁶⁶ Kontrolowany wyjaśnił⁶⁷, że: *Wystąpienie Działu Prawnego o informację dotyczącą reprezentacji autorki scenariusza przez właściwą agencję wynika z analizy umowy o dzieło złożonej przez wnioskodawcę jako element potwierdzenia nabycia praw do scenariusza na etapie poprzedzającym zawarcie umowy dotacji. Umowa ta została zawarta z panią (...) jako osobą fizyczną. W § 5 pkt 12 wskazano, że wynagrodzenie za wykonanie scenariusza zostanie przekazane na rachunek bankowy autorki, jednak jednocześnie podano rachunek firmowy (...). Powyższa rozbieżność budzi wątpliwości co do rzeczywistego stanu faktycznego, w szczególności w zakresie ewentualnego pośrednictwa agencji oraz formy prawnej relacji z autorką. W związku z tym radca prawny zwraca się o wyjaśnienia do wnioskodawcy, mając na uwadze, że koszty agencyjne nie stanowią kosztów kwalifikowanych w Instytucie, a jednocześnie treść umowy nie wskazuje wprost na udział agencji jako pośrednika.*

W umowach dotyczących 4 projektów na 6 badanych⁶⁸ zastosowano katalog otwarty dotyczący obowiązków informacyjnych producenta wobec Instytutu. W poszczególnych przypadkach może to prowadzić do nieproporcjonalnych działań wobec beneficjentów, a w ostateczności skutkować przedłużającym się procedowaniem umowy.

Mając na uwadze powyższe ustalenia właściwe jest doprecyzowanie postanowień wzorów umów w taki sposób, żeby ilość dokumentów była dopasowana do charakterystyki, parametrów i struktury produkcyjnej danego projektu filmowego oraz charakterystyki i formy prawnej działalności producenta. Jednocześnie uzasadniona byłaby rezygnacja ze składania przez producentów dokumentów dostępnych nieodpłatnie w powszechnych rejestrach, co dotyczy m.in. odpisów z KRS. Dokumentacja dotycząca danego projektu wymagana od beneficjentów dofinansowań powinna zapewniać bezpieczeństwo instytucji w zakresie gospodarowania środkami publicznymi, a jednocześnie jej przygotowanie nie powinno obciążać organizacyjnie i finansowo beneficjentów w ww. sprawach.

We wszystkich sześciu zbadanych projektach⁶⁹ stwierdzono brak konsekwentnie stosowanego systemu uporządkowania dokumentacji projektowej. W jednym projekcie na sześć⁷⁰ natrafiono na kilka wersji tego samego dokumentu (tj. zatwierdzenie pierwszego

⁶⁶ [REDACTED]

⁶⁷ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 28 kwietnia 2026 r.

⁶⁸ [REDACTED]

⁶⁹ [REDACTED]

⁷⁰ [REDACTED]

protokołu kolaudacji „in blanco” bez wskazania w jego treści elementów wymaganych wewnętrznie wprowadzonym formularzem takich jak: „czy film spełnia, czy nie spełnia założenia artystyczne, czy kwalifikuje się/nie kwalifikuje się do dalszej obróbki, czy jest zgodny/niezgodny z założeniami umowy”). Kontrolowany wyjaśnił⁷¹, że: *Jednocześnie brak tych oznaczeń należy interpretować jako brak sformalizowanego wpisu oceny w dokumencie, a nie jako podpisanie protokołu in blanco. Dokument został sporządzony i zachowany w dokumentacji w swojej oryginalnej formie i nie był uzupełniany ani modyfikowany po podpisaniu. W praktyce oznacza to, że odbyła się kolaudacja materiału, natomiast jej wynik nie został odnotowany w sposób formalny w treści tego konkretnego protokołu. Jednocześnie w trakcie kolaudacji opiekun projektu z DPF oraz ekspert PISF przekazali producentowi ustną informację o przyjęciu obrazu. Okoliczność ta znajduje odzwierciedlenie w dalszej dokumentacji, w szczególności w protokole z drugiej kolaudacji, gdzie potwierdzono stan projektu.*

Należy wskazać, że brak wdrożenia w latach 2024-2025 wewnętrznej procedury postępowania z dokumentami, a także brak pełnego wdrożenia elektronicznego obiegu dokumentów było czynnikiem sprzyjającym niekonsekwentnym działaniom Instytutu. Stosowne procedury umożliwiałyby ujednolicenie czynności zmierzających do zawarcia umów o dofinansowanie produkcji filmowych, a podjęte prace w tym zakresie należy ocenić pozytywnie.

IV. POZOSTAŁE INFORMACJE I POUCZENIA

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej, wnoszę o:

1. Przestrzeganie postanowień rozporządzenia z dnia 27 października 2005 r. Ministra Kultury w sprawie udzielania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii w zakresie obligatoryjnych elementów jakie powinna określać umowa o dofinansowanie projektów, w tym terminów rozliczenia dotacji przez PISF.
2. Przestrzeganie terminów na dokonanie czynności zmierzających do rozliczenia przez Instytut środków publicznych przekazanych beneficjentom na podstawie zawartych umów o dofinansowanie projektów.
3. Doprecyzowanie postanowień Programów Operacyjnych w zakresie przedłużenia okresu obowiązywania promesy wyłącznie na „pisemny wniosek beneficjenta złożony w okresie obowiązywania promesy”.
4. Procedowanie przedłużania ważności promesy dla beneficjentów w terminie jej obowiązywania, zgodnie z postanowieniami Programów Operacyjnych.
5. Wdrożenie mechanizmu monitorowania umownych terminów rozliczeń oraz ustrukturyzowanie procesu wzywania beneficjentów w przypadku ich niedotrzymania.
6. Skuteczne wdrożenie oraz stosowanie sformalizowanej regulacji wewnętrznej określającej procedurę obiegu dokumentacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Instytutu w zakresie terminowości zawierania i rozliczania umów o dofinansowanie projektów, ze szczególnym uwzględnieniem ram czasowych oraz podziału odpowiedzialności pomiędzy komórkami organizacyjnymi.

⁷¹ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 27 kwietnia 2026 r.

7. Opracowanie wzorów umów w taki sposób, żeby ilość dokumentów była dopasowania do charakterystyki, parametrów i struktury produkcyjnej danego projektu filmowego oraz charakterystyki i formy prawnej działalności producenta.
8. Rezygnacja ze składania przez producentów dokumentów dostępnych nieodpłatnie w powszechnych rejestrach.
9. Rozważenie zaangażowania niezależnego podmiotu audytującego w celu zidentyfikowania obszarów wymagających usprawnień w Dziale Produkcji Filmowej i Rozwoju Projektów Filmowych.
10. Periodyczne raportowanie (w ramach rocznej i półrocznej sprawozdawczości merytorycznej) postępów dotyczących prac nad uregulowaniem stosownych procedur wewnętrznych służących usprawnieniu współpracy i przepływu dokumentacji pomiędzy właściwymi komórkami organizacyjnymi oraz statystyk odsłon wewnętrznego rejestru, wprowadzonych Zarządzeniem Dyrektora PISF z dnia 12 sierpnia 2026 r.

Obowiązek
poinformowania
o sposobie realizacji
zaleceń
pokontrolnych

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy *o kontroli w administracji rządowej*, zwracam się do Pani o przedstawienie w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego Wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy *o kontroli w administracji rządowej* od Wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z upoważnienia

Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Sekretarz Stanu

Maciej Wróbel

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Warszawa, września 2026 r.