



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Administracji Publicznej

KAP.410.4.4.2025

Pan
Wojciech Szajnar
Dyrektor
Centrum Projektów Polska Cyfrowa
ul. Spokojna 13a
01-044 Warszawa

Wystąpienie pokontrolne

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KOP-KOR.441.58.2026 Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 1 kwietnia 2026 r.

P/25/006

Zapewnienie powszechnego dostępu do internetu szerokopasmowego w ramach programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Administracji Publicznej

ul. Filtrowa 57 | 02-056 Warszawa

Tel. +48 22 444 53 08 | kap@nik.gov.pl | www.nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Centrum Projektów Polska Cyfrowa (dalej: CPPC), ul. Spokojna 13a, 01-044 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Wojciech Szajnar, Dyrektor Centrum Projektów Polska Cyfrowa od 18 lipca 2018 r. (dalej: Dyrektor CPPC)

Zakres przedmiotowy kontroli

Działania podejmowane przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa w celu zapewnienia powszechnego dostępu do internetu szerokopasmowego w związku z realizacją programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do 12 grudnia 2025 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

1. Tomasz Emiljan, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/77/2025 z 8 września 2025 r.
2. Paweł Banaś, radca Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, upoważnienie do kontroli nr KAP/78/2025 z 8 września 2025 r.
3. Łukasz Hertel, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/80/2025 z 8 września 2025 r.
4. Ewa Bimkiewicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/79/2025 z 8 września 2025 r.

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Centrum Projektów Polska Cyfrowa wykonywało zadania Instytucji Pośredniczącej (dalej: IP) dla działania 1.1. Priorytetu I programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy (dalej: FERC), zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami. Nie podjęło jednak należytych działań w celu zapewnienia analizy potencjału modernizacyjnego istniejącej infrastruktury szerokopasmowej dla zagwarantowania zgodności udzielania pomocy z wymaganiami wynikającymi ze zmienionego z dniem 1 lipca 2023 r. art. 52 ust. 4 rozporządzenia Komisji Europejskiej (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r., uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu³ (dalej: rozporządzenie GBER) oraz § 3 ust. 2a rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie udzielania pomocy na rozwój sieci szerokopasmowych w ramach programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy). Działania podejmowane przez CPPC, w szczególności związane z przeprowadzeniem naboru wniosków, zawieraniem z beneficjentami umów o dofinansowanie projektów (dalej: UoD) oraz bieżącym nadzorem, monitorowaniem i rozliczaniem realizowanych projektów, skutecznie przyczyniały się do postępów w realizacji celu określonego w programie FERC, którym jest wsparcie transformacji cyfrowej kraju przez realizację przedsięwzięć ukierunkowanych na zapewnienie m.in. szerokiego dostępu do ultraszybkiego internetu. Ustanowione przez CPPC mechanizmy monitorowania oraz rozliczania zapewniały wykorzystanie środków publicznych zgodnie z zawartymi przez CPPC umowami o dofinansowanie projektów.

CPPC, w ramach działania 1.1. FERC, monitorowało postęp rzeczowy za pomocą pięciu wskaźników produktu⁵. Poziom osiągnięcia ww. wskaźników na dzień 30 września 2025 r. wyniósł odpowiednio 17,73%, 14,18%, 0%, 15% oraz 54%. Wartości te odnoszą się do wartości wskaźników zaktualizowanych po przeglądzie śródkresowym (30 lipca 2025 r.) i nie uwzględniają zmian na skutek uznania barier inwestycyjnych⁶.

CPPC według stanu na dzień 12 grudnia 2025 r. zidentyfikowało trudności w osiągnięciu trzech wskaźników produktu związanych z wybudowaniem dodatkowych punktów adresowych dysponujących szerokopasmowym dostępem do sieci internet o bardzo wysokiej przepustowości.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

³ Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, ze zm.

⁴ Dz.U. poz. 405 ze zm. Tytuł niniejszego rozporządzenia został zmieniony z dniem 30 grudnia 2023 r. przez § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy na rozwój infrastruktury szerokopasmowej w ramach programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027 (Dz.U. z 2023 r. poz. 2766). Paragraf 3 ust. 2a rozporządzenia w sprawie udzielania pomocy wszedł w życie 30 grudnia 2023 r.

⁵ Dodatkowe lokale mieszkalne dysponujące szerokopasmowym dostępem do sieci o bardzo wysokiej przepustowości, Dodatkowe przedsiębiorstwa dysponujące szerokopasmowym dostępem do sieci o bardzo wysokiej przepustowości, Dodatkowe podmioty objęte dostępem do sieci szerokopasmowej o bardzo dużej przepustowości, Dodatkowe punkty adresowe dysponujące szerokopasmowym dostępem do sieci o bardzo wysokiej przepustowości. Liczba węzłów dostępowych.

⁶ Bariera inwestycyjna – to udokumentowana przeszkoda związana m.in. z błędną identyfikacją punktu adresowego lub brakiem dostępu do nieruchomości/infrastruktury, która uniemożliwia objęcie punktu zasięgiem sieci szerokopasmowej.

W celu zminimalizowania ryzyka niepełnej realizacji wartości docelowej wskaźników produktu i rezultatu, CPPC dopuściło możliwość wymiany punktów adresowych (dalej: PA)⁷ w projektach beneficjentów, podlegających barierom inwestycyjnym, na realizację PA z listy dodatkowej⁸. Mając na względzie, że zgodnie z FERC, docelowy termin osiągnięcia wskaźników przypada na 2029 r., w ocenie NIK działania podejmowane przez CPPC, w zakresie wymiany PA są należyte.

Zgodnie z programem FERC, w ramach naboru wniosków o dofinansowanie projektów, przewidziano dwa wskaźniki rezultatu⁹, których osiągnięcie będzie mierzone po zakończeniu realizacji projektów.

W Działaniu 1.1. FERC dostępna alokacja wydatków kwalifikowalnych, zatwierdzona przez Komisję Europejską, wynosiła 4 458 043 tys. zł. Po przeglądzie śródkresowym z 30 lipca 2025 r. alokacja ta wynosiła 1 831 979 tys. zł, a pozostała część została przeniesiona do Priorytetu II FERC¹⁰. Według stanu na dzień 30 września 2025 r. po uwzględnieniu waloryzacji stawek jednostkowych łączna wartość wydatków kwalifikowanych wynikających z zawartych UoD wynosiła 1 868 493 tys. zł. Do tego dnia złożono 294 wnioski o płatność (dalej: WoP), w tym wnioski rozliczające wydatki poniesione przez beneficjentów na kwotę 110 639 tys. zł oraz wnioski zaliczkowe na kwotę 266 897 tys. zł. Na dzień zakończenia kontroli NIK, projekty realizowało 61 spośród 118 beneficjentów (tj. 51,7%), którzy otrzymali pozytywną ocenę w konkursie FERC. Liczba realizowanych projektów zmniejszyła się głównie z powodu rezygnacji beneficjentów.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowość, która dotyczyła niezapewnienia należytego weryfikowania dopuszczalności pomocy publicznej w świetle zmienionego z dniem 1 lipca 2023 r. art. 52 ust. 4 rozporządzenia GBER oraz § 3 ust. 2a rozporządzenia w sprawie udzielania pomocy, ponieważ CPPC nie zapewniło udokumentowanej analizy potencjału modernizacyjnego istniejącej infrastruktury szerokopasmowej. Przepis ten stanowi, że obszary, na których istnieje co najmniej jedna sieć szerokopasmowa, którą można zmodernizować w celu zapewnienia prędkości pobierania danych wynoszącej co najmniej 1 Gb/s w warunkach szczytowego obciążenia sieci, nie kwalifikują się do interwencji publicznej.

CPPC nie miało pełnej swobody w przygotowaniu i realizacji interwencji w ramach FERC, ze względu na obowiązujące przepisy oraz przyjęty podział kompetencji pomiędzy instytucje systemu wdrażania programu, a także nie miało decydującego wpływu na kompletność i jakość danych dotyczących szerokopasmowej infrastruktury telekomunikacyjnej. Dane te były kształtowane i aktualizowane przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezesa UKE) oraz ministra właściwego do spraw cyfryzacji. CPPC odpowiadało przede wszystkim za wdrażanie projektów, przy ograniczonej możliwości samodzielnego pogłębiania analiz lub korygowania założeń interwencji.

⁷ „Punkt adresowy – informacja o adresie dowolnego budynku (jednorodzinny, wielorodzinny, przemysłowy, usługowy) i jego położeniu, dla którego planowane jest zapewnienie stacjonarnego szerokopasmowego dostępu do internetu w wyniku realizacji inwestycji podlegających dofinansowaniu ze środków publicznych, w tym FERC.

⁸ Wykaz punktów adresowych, udostępniony beneficjentom programu FERC przez CPPC, nieuwzględnionych pierwotnie w projekcie, dopuszczonych do realizacji w trakcie jego realizacji w ramach budowy lub rozbudowy sieci szerokopasmowej.

⁹ Lokale mieszkalne z abonamentem na szerokopasmowy dostęp do sieci o bardzo wysokiej przepustowości. Przedsiębiorstwa z abonamentem na szerokopasmowy dostęp do sieci o bardzo wysokiej przepustowości.

¹⁰ Priorytet II FERC obejmuje działania niezwiązane z budową sieci szerokopasmowych, w szczególności dotyczące rozwoju e-usług, cyfryzacji administracji, kompetencji cyfrowych oraz cyberbezpieczeństwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Działania podejmowane przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa w celu zapewnienia powszechnego dostępu do internetu szerokopasmowego

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z Porozumieniem Trójstronnym¹¹ CPPC wykonywało zadania IP FERC, w tym w I Priorytecie FERC dla działania 1.1. *Zwiększenie dostępu do ultra-szybkiego internetu szerokopasmowego* (dalej: I Priorytet FERC)¹². Instytucja Zarządzająca powierzyła IP FERC realizację zadań, które obejmowały m.in.:
 - współpracę z IZ FERC przy tworzeniu opisu systemu zarządzania i kontroli FERC;
 - przygotowanie całości dokumentacji wymaganej do ogłoszenia i przeprowadzenia naborów w sposób konkurencyjny oraz przeprowadzenia naborów w sposób niekonkurencyjny;
 - opracowanie propozycji kryteriów wyboru projektów i ich zmian, powoływanie komisji oceniających, prowadzenie wykazu ekspertów i zapewnienie ich bezstronności;
 - ocenę formalną i merytoryczną wniosków o dofinansowanie (dalej: WoD);
 - zawieranie UoD, zapewnienie zgodności realizowanych projektów przez cały okres ich realizacji z zasadami unijnymi i krajowymi, w tym z zasadami pomocy publicznej;
 - weryfikację WoP;
 - kontrolę realizowanych projektów, w tym wykrywanie, monitorowanie i informowanie o nieprawidłowościach;
 - prowadzenie działań promocyjnych i informacyjnych, w tym szkoleń i warsztatów.

Lista obszarów konkursowych dla I Priorytetu FERC została przygotowana przez Prezesa UKE i przekazana w dniu 29 maja 2023 r. Ministrowi Cyfryzacji¹³.

Minister Cyfryzacji¹⁴, pismem z dnia 30 maja 2023 r., przekazał do CPPC zaakceptowaną listę obszarów interwencji wyznaczonych do konkursu, z prośbą o jej włączenie do dokumentacji konkursowej. Następnie, pismem¹⁵ z dnia 1 czerwca 2023 r., w związku ze stanowiskiem IZ

¹¹ Porozumienie z dnia 3 lutego 2024 r., zawarte pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministrem Cyfryzacji oraz CPPC w sprawie systemu realizacji programu „Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027”.

¹² Funkcję Instytucji Zarządzającej Programem FERC (dalej: IZ FERC) pełnił Minister Funduszy i Polityki Regionalnej.

¹³ DK.081.2.2023.7.

¹⁴ DT.WPIT.712.5.2023.

¹⁵ DT.WPIT.712.5.2023.

FERC¹⁶, Minister Cyfryzacji przekazał do CPPC zaktualizowaną listę 152 obszarów interwencji zawierającą 615 875 PA.

I nabór w ramach I Priorytetu FERC¹⁷ (FERC.01.01-IP.01-001/23) został ogłoszony na stronie internetowej¹⁸ CPPC w dniu 1 czerwca 2023 r.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 001-281)

Założenia do określania obszarów interwencji I naboru FERC¹⁹ były ustalane w ramach spotkań roboczych przedstawicieli: Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MFiPR), Ministerstwa Cyfryzacji (dalej: MC), Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: UKE) i CPPC.

W ramach tych prac przyjęto następujące założenia m.in.:

- obszary interwencji powinny obejmować białe punkty adresowe²⁰ wytrasowane²¹ w Modelu Kosztowo-Popytowym²² (dalej: MKP), niezależnie od ich wartości;
- ustalono, że do dofinansowania kwalifikowały się punkty adresowe, których jednostkowy CAPEX²³ nie przekraczał 5-krotności średniego CAPEX (liczonego dla wszystkich wytrasowanych białych punktów). Dodatkowe punkty adresowe powyżej tego limitu mogły być realizowane wyłącznie ze środków własnych wnioskodawców;
- obszary konkursowe w miarę możliwości powinny zawierać się w granicach administracyjnych pojedynczych powiatów.

Proces wyznaczania obszarów do objęcia naborem konkursowym (dalej: obszar konkursowy), realizowany przez Prezesa UKE bazował na integracji danych przestrzennych i inwentaryzacyjnych, przy wykorzystaniu MKP jako głównego narzędzia analitycznego. Wykorzystano wyniki inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych

¹⁶ Konieczne było dokonanie przesunięć obszarów pomiędzy konkursami FERC i Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej: KPO) celem lepszego odzwierciedlenia w tych konkursach alokacji środków dostępnej odpowiednio w FERC i KPO.

¹⁷ Zgodnie z założeniami celem wsparcia będzie objęcie gospodarstw domowych (rozumianych jako lokale mieszkalne) oraz przedsiębiorstw zasięgiem sieci o przepustowości co najmniej 300 Mb/s, przy czym wspierane będą wyłącznie rozwiązania technologiczne zapewniające skalowalność sieci do prędkości gigabitowych. Interwencja obejmie zapewnienie ultraszybkiego internetu o przepustowości co najmniej 1 Gb/s w miejscach stanowiących główną siłę napędową rozwoju społeczno-gospodarczego. W przypadku modernizacji istniejącej i infrastruktury telekomunikacyjnej umożliwiającej korzystanie z internetu o przepustowości co najmniej 300 Mb/s, jej celem będzie dostosowanie sieci do osiągnięcia przepustowości co najmniej 1 Gb/s.

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/cppc/zwiekszenie-dostepu-do-ultra-szybkiego-internetu-szerokopasmowego-1-nabor>

¹⁹ Informacje w tym zakresie pozyskano od Prezesa UKE na podstawie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁰ Białe punkty adresowe - gospodarstwa domowe lub punkty użyteczności publicznej, na których nie istnieje oraz nie jest planowana w perspektywie trzech lat komercyjna infrastruktura szerokopasmowa zapewniająca użytkownikowi końcowemu dostęp do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s (NGA) lub 100 Mb/s (VHCN), zgodnie z definicjami przyjętymi w danym programie.

²¹ Zbiór punktów bez internetu, dla których zaprojektowano wirtualną sieć i policzono koszty jej budowy, nie dokonując jeszcze opłacalności inwestycji.

²² Lokalizacje (punkty adresowe) zostały wybrane i przypisane do obszarów interwencji na podstawie analizy: kosztów inwestycyjnych (CAPEX) potrzebnych do podłączenia danego punktu do sieci szerokopasmowej, prognozowanego popytu na usługę w danym miejscu (np. liczba gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, instytucji publicznych), opłacalności inwestycji mierzonej wskaźnikiem NPV (net present value) w horyzoncie 15 lat.

²³ CAPEX (ang. Capital Expenditures) to nakłady inwestycyjne, czyli wydatki ponoszone na zakup, budowę lub modernizację środków trwałych. W kontekście projektów szerokopasmowych oznacza to koszty związane z: budową infrastruktury telekomunikacyjnej (np. światłowodów, stacji bazowych), zakupem urządzeń aktywnych i pasywnych, robotami budowlanymi i instalacyjnymi, projektowaniem i dokumentacją techniczną.

przeprowadzonej w 2022 roku (wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.) – obejmujące braki zasięgu w technologiach przewodowych (światłowod, miedź, kabel koncentryczny) oraz radiowych, jeśli nie zapewniały minimalnej przepustowości 100 Mb/s oraz wyniki inwentaryzacji rocznej (wg stanu na 31 grudnia 2021 r.) oraz konsultacji społecznych (zakończonych we wrześniu 2022 r.). Obszary interwencji oparto m.in. na danych z systemów SIMBA²⁴ i SIDUSIS²⁵ (z uwzględnieniem buforów przestrzennych i zasięgów FWA²⁶).

(akta kontroli str. 9-108, DVD-CPPC pliki: 001-281, DVD-UKE pliki: 023-300)

Po ustaleniu listy obszarów w opisany wyżej sposób, CPPC nie dokonywało zmian w zakresie wytypowanych obszarów interwencji na poziomie listy konkursowej. Natomiast w toku realizacji projektów dopuszczono możliwość zmian dotyczących sposobu realizacji inwestycji przez beneficjenta oraz zakresu rzeczowego przedsięwzięć, w tym zmiany wynikające z identyfikacji barier inwestycyjnych lub wykorzystania istniejącej infrastruktury.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 001-281)

Zgodnie z § 4 ust. 9 regulaminu wyboru projektów nabór nr FERC.01.01-IP.01.001/23 oraz § 5 ust. 4 UoD, Beneficjenci realizujący projekty w ramach FERC zobowiązani byli do objęcia zasięgiem sieci szerokopasmowej 100% PA określonych w obszarze projektowym. Wyjątek od powyższego obowiązku stanowiły sytuacje, w których w trakcie realizacji projektu wystąpiły przesłanki wynikające z barier inwestycyjnych, o których mowa w § 21 ust. 9 UoD. W takich przypadkach Beneficjenci zobowiązani byli do przekazania CPPC szczegółowej informacji uzasadniającej konieczność dokonania zmian w Projekcie, wraz z dokumentacją potwierdzającą wystąpienie barier inwestycyjnych. Za zgodą CPPC beneficjenci mogli dokonać wymiany danego PA²⁷ na inny, pod warunkiem, że nowy PA pochodził z udostępnionej przez CPPC listy dodatkowej PA oraz zmiana ta nie prowadziła do zwiększenia kwoty dofinansowania. Dyrektor CPPC wskazał, że *za opracowywanie List dodatkowych punktów adresowych odpowiedzialny jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej zgodnie z założeniami przyjętymi przy wyznaczaniu punktów adresowych podstawowych. (...) W przypadku zatwierdzonych barier inwestycyjnych beneficjent może pomniejszyć zakres rzeczowy projektu (zadeklarowany wskaźnik) lub zrealizować punkty dodatkowe. Włączanie punktów dodatkowych nie może prowadzić do zwiększenia dofinansowania.* W okresie objętym kontrolą CPPC trzykrotnie udostępniało beneficjentom listy dodatkowe z punktami adresowymi dla Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej: KPO) i FERC²⁸ przygotowane na podstawie danych otrzymanych z UKE.

²⁴ Punkty adresowe zaraportowane w prowadzonym przez CPPC, Systemie Inwentaryzacji i Monitorowania Budowy Sieci Szerokopasmowych (dalej: SIMBA) wraz z ich 60 metrowym buforem (wg stanu na 22 marca 2023 r.). System ten zawiera informacje o przebiegach sieci światłowodowych, kanalizacji teletechnicznej, słupach, węzłach i innych elementach sieci.

²⁵ Punkty adresowe zaraportowane w prowadzonym przez Ministra Cyfryzacji Systemie Informacyjnym o Dostępie do Usług Stacjonarnego Internetu Szerokopasmowego (dalej: SIDUSIS) (wg stanu na dzień 2 kwietnia 2023 r.). System ten zawiera informacje o punktach adresowych, w których: usługi są już dostępne, planowane są inwestycje publiczne, planowane są inwestycje prywatne w ciągu trzech lat.

²⁶ Fixed Wireless Access, czyli stały dostęp bezprzewodowy do internetu. Jest to technologia, która umożliwia świadczenie usług szerokopasmowych bez konieczności budowy infrastruktury kablowej (np. światłowodów), wykorzystując transmisję radiową między stacją bazową a odbiornikiem u użytkownika końcowego.

²⁷ Beneficjenci dokonywali wymiany w Systemie SIMBA.

²⁸ 14 czerwca 2024 r. oraz 28 lutego 2025 r., 7 listopada 2025 r.

Dyrektor CPPC wyjaśnił, że w przypadku publikacji pierwszej listy z punktami dodatkowymi informacja o tym była także przekazywana dedykowaną korespondencją kierowaną do wszystkich beneficjentów. W obu przypadkach udostępniania list dodatkowych informację zamieszczaliśmy również na stronie internetowej CPPC, w zakładce aktualności oraz przekazywaliśmy beneficjentom poprzez CST²⁹. Beneficjenci mogą wykorzystać adresy z list dodatkowych do końca realizacji swoich projektów, co daje im odpowiedni margines czasowy na przeprowadzenie niezbędnych prac koncepcyjnych, projektowych oraz wybudowanie sieci.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 371-522, 539-550, DVD-PISMA pliki: 083, 090)

W trakcie trwania naboru CPPC nie dokonywało formalnych zmian obszarów konkursowych, jednakże po zakończeniu oceny formalnej i merytorycznej, przy końcowej weryfikacji projektów, zidentyfikowano ryzyko podwójnego finansowania niektórych punktów adresowych zrealizowanych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (dalej: POPC), które – ze względu na trwające inwestycje i braki w raportowaniu beneficjentów – nie zostały odnotowane w systemie SIMBA. W celu eliminacji tego ryzyka, CPPC w uzgodnieniu z MC w grudniu 2023 r. przyjęło model wyłączenia takich punktów adresowych z projektów po zawarciu umów o dofinansowanie, kwalifikując zaistniałą sytuację jako barierę inwestycyjną, o czym poinformowano również MFIPR. Ponadto Dyrektor CPPC wyjaśnił, że decyzje o *wyłączeniach punktów adresowych zostały podjęte już po zakończeniu oceny wniosków (w tym po zamknięciu naboru), w ramach mechanizmu modyfikacji projektów, a nie modyfikacji obszarów konkursowych.*

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 371-522, 539-550, DVD-PISMA pliki: 083, 090)

CPPC opracowało Instrukcję Wykonawczą IP FERC (dalej: IW FERC)³⁰, w której określono procedurę cyklicznej weryfikacji punktów adresowych po podpisaniu Umów z beneficjentami. W związku z powyższym CPPC co kwartał zwracało się do UKE o wskazanie PA, które nie spełniały definicji białej plamy³¹, określonej w rozporządzeniu w sprawie udzielania pomocy. UKE dokonywało weryfikacji na podstawie danych m.in. z systemu SIDUSIS i PIT³². Beneficjenci byli informowani o aktualizacji danych w systemie SIMBA poprzez CST – w tym o punktach, które UKE uznało już za objęte zasięgiem sieci NGA (tzw. wyczernianie punktów adresowych). Po otrzymaniu wykazów *wyczernionych* PA, CPPC przekazywało dane do Instytutu Łączności, który wprowadzał je do systemu SIMBA jako bariery inwestycyjne. PA otrzymywał status *nie spełnia definicji* z opisem źródła (np. *wykaz UKE I tura*). Dyrektor CPPC wyjaśnił, że *co istotne nie*

²⁹ Centralny System Teleinformatyczny 2021 to system teleinformatyczny wykorzystywany na potrzeby wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce w perspektywie finansowej 2021-2027 umożliwiający m.in. obsługę procesu rozliczania i kontroli projektu w formie elektronicznej, a także pełną komunikację pomiędzy beneficjentem a instytucją nadzorującą realizację projektu. Właścicielem tego systemu jest MFIPR.

³⁰ IW FERC v.1.0 obowiązywała od 31 maja 2023 r. IW FERC v.1.2 (29 listopada 2023 r.), IW FERC v.1.3 (17 lipca 2024 r.), IW FERC v.1.4(12 listopada 2024 r.), IW FERC v.1.5 (9 lipca 2025 r.)

³¹ Pojęcie to oznacza punkt adresowy, w którym nie istnieje infrastruktura umożliwiająca pobieranie danych z prędkością co najmniej 100 Mb/s (w warunkach szczytowego obciążenia) i nie ma wiarygodnych planów jej budowy na zasadach komercyjnych. Kryteria te wynikają z art. 52 ust. 3 lit. a) rozporządzenia GBER, który definiuje warunki dopuszczalności pomocy na obszarach, gdzie nie występuje i nie jest planowana sieć o takich parametrach.

³² Punkt Informacyjny ds. Telekomunikacji (PIT) to system teleinformatyczny służący do gromadzenia, przetwarzania, prezentowania i udostępniania informacji o infrastrukturze telekomunikacyjnej, publicznych sieciach telekomunikacyjnych, budynkach umożliwiających kolokację oraz istniejącej i planowanej infrastrukturze technicznej i kanałach technologicznych. PIT dostarcza inwestorom wszystkich niezbędnych informacji o formalno-prawnej stronie realizowania inwestycji, stanowi również narzędzie ułatwiające skuteczne zaplanowanie realizacji inwestycji w infrastrukturę i sieci telekomunikacyjne oraz dające szansę możliwie skutecznego wykorzystania infrastruktury już istniejącej.

wyczerniamy: adresów o statusie zrealizowany lub w budowie (w okresie waloryzacji Umów również PA o statusie w budowie – zgodnie z przyjętym odstępstwem), punktów wcześniej już przywróconych do realizacji przez beneficjenta. (...) Beneficjenci otrzymywali oficjalną informację o wyczernionych PA przez CST. Dane z SIMBA były migrowane do SIDUSIS, który jest publicznie dostępny. W SIDUSIS widoczne były statusy PA m.in. planowany, w budowie, zrealizowany oraz informacje o umowie, beneficjencie i realizacji PA.

Ustalono, że w odniesieniu do projektów dofinansowywanych w wyniku I naboru FERC dokonano sześć tur wyczernień PA³³. W I turze wyczerniono 26 457 PA, w II turze (4 805 PA), w III turze (2 986 PA), w IV turze (6 300 PA), w V turze (3 146 PA), w VI turze (3 625 PA). Łącznie wyczerniono 47 319 PA.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 539-550, DVD-PISMA plik 090)

CPPC zapewniło transparentność i aktualność udostępniania informacji o wycofanych punktach adresowych, poprzez udostępnienie informacji na stronie CPPC³⁴ oraz w dokumentach dotyczących zasad rozliczania projektów (w tym FAQ³⁵ i stanowiskach CPPC dotyczących KPO i FERC).

Listy punktów dodatkowych są przez CPPC publicznie udostępniane³⁶, natomiast wykazy punktów wyczernionych są przekazywane bezpośrednio beneficjentom przez systemy CST/SIMBA. Publiczny dostęp do informacji o statusie tych punktów umożliwiony jest w systemie SIDUSIS, co umożliwia weryfikację stanu faktycznego przez obywateli, przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz jednostki samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 539-550, DVD-PISMA plik 090)

CPPC przewiduje możliwość składania wniosków o zmianę zakresu rzeczowego projektu. Tryb złożenia takiego wniosku reguluje § 21 UoD, natomiast tryb postępowania z takim wnioskiem reguluje art. 5 pkt. 4 Instrukcji Wykonawczej Instytucji FERC. Dyrektor CPPC wyjaśnił, że *jeżeli zmiany dotyczą kryteriów wyboru projektu, zmiany we wniosku rozpatrywane są przez ekspertów CPPC oraz ekspertów UKE podczas ponownej oceny wniosku (w zależności od tego jakich kryteriów dotyczy zmiana). Oceniają oni, czy zmiany zaproponowane przez beneficjenta nie wpłyną na spełnienie przez projekt kryteriów wyboru oraz czy projekt w dalszym ciągu będzie spełniał swoje cele. W przypadku pozytywnej oceny, zmiany wprowadzane są do projektu poprzez aneks do umowy o dofinansowanie.*

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 539-550, DVD-PISMA plik 090)

CPPC dopuściło możliwość wnioskowania przez beneficjentów o wydłużenie harmonogramu realizacji projektu, pod warunkiem, że łączny okres jego trwania nie przekroczy 36 miesięcy,

³³ CPPC wyjaśniło, że dane te otrzymano z UKE. Nie podlegały wyczernieniu punkty adresowe (PA), które zgodnie z danymi w SIMBA na moment nakładania barier inwestycyjnych posiadały status „zrealizowany”, a w okresie zawierania Aneksów waloryzacyjnych również status „w budowie”. Ponadto nie podlegały wyczernieniom w bieżącej turze punkty adresowe wyczernione w ramach poprzednich tur wyczernień.

³⁴ www.gov.pl/web/cppc/rozliczanie-projektow

³⁵ Frequently Asked Questions, czyli Najczęściej Zadawane Pytania.

³⁶ m.in. lista dodatkowa z punktami adresowymi FERC III tura dostępna pod adresem <https://www.gov.pl/web/cppc/komunikat-ws-listy-punktow-dodatkowych-7112025>

a data końcowa, zgodnie z ramami czasowymi programu FERC, nie wykroczy poza 31 grudnia 2029 r. Zmiana taka wymagała sporządzenia aneksu do umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 539-550, DVD-PISMA plik 090)

W odniesieniu do weryfikacji danych o zasięgu sieci szerokopasmowych w systemie SIDUSIS, mającej na celu minimalizację zjawiska wyczerniania punktów adresowych, Dyrektor CPPC wyjaśnił, że na etapie naboru CPPC nie posiadało sformalizowanej procedury ciągłej weryfikacji tych danych, gdyż nie było to wymagane przepisami prawa. Wdrożono natomiast procedurę cyklicznej weryfikacji punktów adresowych po zawarciu umów z beneficjentami.

W Instrukcji Wykonawczej IP FERC dopuszczono możliwość pozostawienia w projekcie punktów adresowych zgłoszonych jako wykluczone (tzw. wyczernione), pod warunkiem złożenia przez beneficjenta oświadczenia potwierdzającego zaawansowanie inwestycji. Oświadczenie to musiało wykazywać, że przed uzyskaniem informacji o wyczernieniu: rozpoczęto już prace związane z budową sieci do wskazanego adresu, zainicjowano proces inwestycyjny, poniesiono nakłady, a sieć przebiega w pobliżu danego punktu lub jego wyłączenie wpłynęłoby negatywnie na opłacalność ekonomiczną całości inwestycji.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 539-550, DVD-PISMA plik 090)

W toku kontroli NIK, 23 października 2023 r. w CPPC dokonano oględzin systemu informatycznego SIMBA³⁷. System ten umożliwia:

- gromadzenie danych o PA objętych projektami;
- prezentację informacji o stanie realizacji projektów (liczba projektów, stopień realizacji, wartość projektów i dofinansowania, zatwierdzone wnioski o płatność);
- generowanie raportów dotyczących terminowości przekazywania danych przez beneficjentów.

W zakresie terminowości przekazywania danych przez beneficjentów Dyrektor CPPC wskazał, że *brak raportowania danych w systemie SIMBA przez część beneficjentów w miesiącach marzec-wrzesień 2025 r. wynikał głównie z czasowego zablokowania systemu przez CPPC. Blokadę SIMBA wprowadziliśmy 11 marca 2025 r. w związku z waloryzacją stawek jednostkowych. Konieczne było wstrzymanie możliwości wprowadzania i modyfikacji danych do czasu podpisania aneksów do umów o dofinansowanie. Beneficjenci zostali o tym poinformowani w oficjalnym komunikacie (...). System SIMBA był sukcesywnie odblokowywany dla poszczególnych beneficjentów po podpisaniu odpowiednich aneksów waloryzacyjnych. Po odblokowaniu systemu beneficjenci byli zobowiązani do bieżącego uzupełnienia danych, a ich aktywność była przez nas monitorowana. W przypadkach, w których opóźnienia nie wynikały z blokady systemu, podejmujemy działania przypominające i wzywamy beneficjentów do złożenia raportu zgodnie z obowiązującymi zasadami raportowania w systemie SIMBA (...).*

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 628-642, DVD-PISMA pliki: 466-467)

Dyrektor CPPC wyjaśnił, że *nie podpisaliśmy dotychczas żadnych aneksów do umów o dofinansowanie z I naboru FERC w zakresie redukcji punktów adresowych. Usunięcie punktów adresowych z realizacji projektu (wyłącznie na podstawie zatwierdzonych barier*

³⁷ Wykorzystywanego do monitorowania i rozliczania projektów dotyczących budowy sieci szerokopasmowych współfinansowanych ze środków FERC i KPO.

inwestycyjnych, zgodnie z zapisami zawartej Umowy) musi zostać usankcjonowane poprzez podpisanie aneksu do umowy o dofinansowanie. Tym samym nie wystąpiły zmiany wpływające na wskaźniki produktu, rezultatu ani budżety projektów (...), natomiast pełna ocena wpływu ewentualnych redukcji punktów adresowych na realizację wskaźników oraz wykorzystanie alokacji nastąpi dopiero na zakończenie projektów (...).

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 594-625, DVD-PISMA plik: 125)

Zgodnie ze stanowiskiem Dyrektora CPPC, mechanizm ograniczenia ryzyka wyczerniania punktów adresowych przez operatorów komercyjnych opierał się na zapewnieniu transparentności planów inwestycyjnych w ogólnodostępnym systemie SIDUSIS.

MC we współpracy z Instytutem Łączności zamieszczało w systemie dane o objęciu konkretnych adresów interwencją w ramach KPO lub FERC, ujawniając wyliczoną stawkę, liczbę lokali oraz odniesienie do właściwych naborów. Po zawarciu umowy o dofinansowanie rekordy te były uzupełniane o identyfikację beneficjenta, numer inwestycji oraz bieżący status realizacji, co pozwalało każdemu użytkownikowi sprawdzić stan dostępności sieci szerokopasmowej.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 371-522, DVD-PISMA plik 083)

2. W celu wyeliminowania ryzyka realizacji projektów na terenach z już istniejącą lub planowaną siecią szerokopasmową, CPPC podejmowało działania m.in. na etapie przygotowania naboru, we współpracy z UKE i MC - obszary interwencji wyznaczano w oparciu o dane z systemu SIDUSIS oraz konsultacje rynkowe, a w trakcie trwania konkursu CPPC miało prawo do modyfikacji lub wycofania obszarów, jeśli ich utrzymanie naruszałoby interes publiczny. Na etapie realizacji umów dopuszczono możliwość wymiany zdublowanych punktów adresowych na punkty dodatkowe z list rezerwowych w ramach procedury barier inwestycyjnych, co było dodatkowo weryfikowane przez cykliczne, kwartalne analizy UKE wskazujące tzw. wyczernienia.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 371-522, DVD-PISMA plik: 083)

CPPC umożliwiło mechanizmy komunikacji odpowiadające na potrzeby mieszkańców poprzez m.in.:

- dedykowany *Formularz - pytania o sieć szerokopasmową w ramach POPC/KPO/FERC*³⁸ służący m.in. do zadawania pytań dotyczących projektów FERC, w tym o status ich adresu lub przyczyn nieobjęcia go interwencją;
- możliwość zgłaszania podejrzeń nieprawidłowości³⁹.

Ponadto Dyrektor CPPC wskazał, że *zgłoszenia dotyczą przede wszystkim określenia statusu PA osoby zgłaszającej. (...). Wyjaśniamy, że nie prowadzimy odrębnego wykazu zgłoszeń dotyczących nakładania się sieci KPO/FERC z prywatnymi inwestycjami (...).*

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 371-522, DVD-PISMA plik: 083)

Po zawarciu UoD, CPPC zatwierdzało zmiany w zakresie rzeczowym realizowanych projektów, obejmujące modyfikacje PA oraz infrastruktury węzłowej. Korekty dotyczące punktów adresowych dokonywane były w trybie wymiany, polegającym na zastępowaniu usuwanych PA (z powodu wystąpienia barier inwestycyjnych lub procedury wyczerniania) nowymi adresami

³⁸ <https://www.gov.pl/web/cppc/aktualizacja-formy-kontaktu-w-sprawie-pytan-o-dostep-do-internetu-szerokopasmowego>

³⁹ <https://www.gov.pl/web/cppc/zglos-nieprawidlowosci-1>

wybieranymi samodzielnie przez beneficjentów z listy dodatkowej⁴⁰ w systemie SIMBA, bez konieczności odrębnej akceptacji CPPC, pod warunkiem nieprzekroczenia pierwotnej kwoty dofinansowania. Dodatkowo, w drodze aneksów do umów wprowadzano zmiany w zakresie liczby i lokalizacji węzłów dostępowych, co w zidentyfikowanych przypadkach wynikało z optymalizacji topologii sieci, konieczności zapewnienia jej pełnej funkcjonalności lub dążenia do przyspieszenia procesu inwestycyjnego poprzez wykorzystanie istniejącej infrastruktury innych operatorów i dzierżawę łączy transmisji danych zamiast ich budowy.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 371-522, 539-550, DVD-PISMA pliki: 083, 090)

W okresie objętym kontrolą nastąpiła zmiana zasad udzielania pomocy publicznej na rozwój sieci szerokopasmowych. Z dniem 1 lipca 2023 r., tj. po określaniu obszarów interwencji i ogłoszeniu I naboru w ramach FERC, ale przed jego rozstrzygnięciem, zmieniony został art. 52 ust. 4 rozporządzenia GBER. Przewiduje on, że obszary, na których istnieje co najmniej jedna sieć, którą można zmodernizować w celu zapewnienia pobierania danych z prędkością co najmniej 1 Gb/s w warunkach szczytowego obciążenia sieci, nie kwalifikują się do interwencji. W ślad za tym przepisem, w dniu 30 grudnia 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Rozwoju Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy publicznej na rozwój sieci szerokopasmowych w ramach programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027⁴¹. Zmiana ta miała istotne znaczenie dla warunków dopuszczalności interwencji publicznej, w szczególności w zakresie oceny możliwości realizacji inwestycji na zasadach rynkowych oraz modernizacji istniejącej infrastruktury.

CPPC nie posiadało udokumentowanej analizy wpływu tej zmiany przepisów na obszary interwencji ani analizy wpływu na zasady zatwierdzania zmian w realizowanych projektach, a ryzyko regulacyjne związane z nowelizacją przepisów nie zostało ujęte w systemie zarządzania ryzykiem. CPPC nie dokonywało weryfikacji ostatecznej listy obszarów konkursowych przygotowanych przez UAE i zatwierdzonych przez MC przed jej włączeniem do dokumentacji konkursowej. CPPC odstąpiło od weryfikacji ostatecznej listy obszarów interwencji przed uruchomieniem naboru, opierając się na podziale kompetencji wynikających z zawartych porozumień trójstronnych⁴². CPPC jako IP FERC (dysponent środków) ponosi ostateczną odpowiedzialność za zgodność realizowanych projektów z przepisami unijnymi i krajowymi oraz prawidłowość dofinansowania. CPPC nie zleciło Prezesowi UAE, mimo posiadania takiej możliwości na podstawie zawartego porozumienia, weryfikacji potencjału modernizacyjnego istniejącej infrastruktury szerokopasmowej ani analizy dopuszczalności pomocy publicznej na

⁴⁰ Realizacja punktów dodatkowych odbywała się w zamian za punkty objęte barierą inwestycyjną, w pierwotnym okresie umownym (bez wydłużania harmonogramu) i bez zwiększania kwoty dofinansowania.

⁴¹ Dz.U. z 2023 r., poz. 2766.

⁴² Aneks nr 3 do Porozumienia Trójstronnego z dnia 3 czerwca 2015 r. w sprawie realizacji przez Urząd Komunikacji Elektronicznej niektórych zadań związanych z realizacją I osi priorytetowej „Powszechny dostęp do szybkiego internetu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020” z dnia 21 września 2022 r.; Porozumienie Trójstronne z dnia 2 lutego 2023 r. w sprawie systemu realizacji programu „Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027 (zawarte pomiędzy MFIPR, CPPC, MC); Porozumienie Trójstronne w sprawie systemu realizacji programu „Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027” z dnia 27 listopada 2023 r. (zawarte pomiędzy MFIPR, CPPC, UAE).

etapie rozliczania płatności i wprowadzania zmian w projektach⁴³. (dalszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 9-108, DVD-CPPC pliki 001-625, DVD-PISMA pliki: 075-076, 125, 128, DVD-UKE pliki: 001-319)

Proces oceny technologii wykorzystywanych w projektach FERC, realizowany przy wsparciu UKE, opierał się na weryfikacji zgodności z wymogami technicznymi⁴⁴ oraz gwarancji osiągnięcia minimalnych przepustowości (od 300 Mb/s do 1 Gb/s) przy zachowaniu zasady neutralności technologicznej. Dopuszczono natomiast rozwiązania spoza ww. wymagań technicznych, pod warunkiem spełnienia określonych parametrów, eliminując jednocześnie technologie przestarzałe, a wnioskodawcy mieli możliwość korygowania opisów technicznych w toku oceny merytorycznej. Ponadto Dyrektor CPPC wyjaśnił, że *na etapie oceny wniosku o dofinansowanie wnioskodawca mógł być wezwany do wyjaśnienia/poprawy opisu technologii, jeśli osoba oceniająca powyższe kryteria miała uwagi w tym zakresie. W trakcie oceny nie zidentyfikowaliśmy przypadków zastosowania technologii uznawanych za przestarzałe (np. sieci miedziane).*

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 371-522, DVD-PISMA plik: 083)

W trakcie realizacji projektów FERC, CPPC monitorowało wskaźnik objęcia zasięgiem sieci, natomiast osiągnięcie wskaźnika rezultatu obrazującego lokale, czy też przedsiębiorstwa z aktywnym abonamentem jak wskazał Dyrektor CPPC *przypada na późniejszy okres. W instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie (...) jest informacja, że wartości docelowe wskaźników rezultatu beneficjenci muszą osiągnąć do 31.12.2029 r. Jednocześnie wskazujemy, że informacja o świadczonych usługach na podstawie podpisanych umów abonamentowych będą sprawozdawane przez beneficjentów w systemie SIMBA. (...) W większości przypadków beneficjenci są w trakcie tego procesu i dopiero po jego zakończeniu będą mogły być świadczone usługi.*

(akta kontroli str. 9-61, DVD-CPPC pliki: 539-550)

CPPC dysponowało informacjami o przypadkach realizacji inwestycji na obszarach posiadających już dostęp do sieci szerokopasmowej. Informacje te przekazywane były drogą mailową oraz poprzez dedykowaną aplikację, a także w formie pism od operatorów telekomunikacyjnych. Dyrektor CPPC wyjaśnił, że *takie zgłoszenia pojawiają się sporadycznie. Zgłoszenia dotyczą przede wszystkim określenia statusu PA osoby zgłaszającej.*

(akta kontroli str. 9-61, DVD-CPPC pliki: 539-550)

W ramach realizacji projektów FERC beneficjentom przekazywano wytyczne wskazujące, że kluczowe znaczenie dla określenia lokalizacji inwestycji (tj. punktu adresowego, który miał zostać objęty zasięgiem) ma jego pozycja geograficzna (współrzędne), a nie adres porządkowy.

⁴³ Zgodnie z art. 52 ust. 4 rozporządzenia GBER *Obszary, na których istnieje co najmniej jedna sieć, którą można zmodernizować w celu zapewnienia pobierania danych z prędkością co najmniej 1 Gb/s w warunkach szczytowego obciążenia sieci, nie kwalifikują się do interwencji na podstawie ust. 3 lit. a) i b). Uznaje się, że sieć nadaje się do modernizacji w celu zapewnienia pobierania danych z prędkością co najmniej 1 Gb/s w warunkach szczytowego obciążenia sieci, jeżeli może ona zapewnić taką prędkość przy marginalnych inwestycjach, takich jak modernizacja urządzeń aktywnych, bez znaczących inwestycji w infrastrukturę szerokopasmową.*

⁴⁴ Wnioskodawcy deklarowali zastosowanie technologii zgodnych z dokumentem Wymagania dla Sieci KPO/FERC, przy czym dopuszczalne było wskazanie technologii spoza listy referencyjnej, pod warunkiem spełnienia minimalnych parametrów technicznych.

Informacje te były publikowane zarówno na etapie naboru⁴⁵, jak i na etapie realizacji projektów⁴⁶.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 371-522, DVD-PISMA plik 083)

Zgodnie z § 9 ust. 4 UoD, CPPC dokonywało potwierdzenia wykonania punktów adresowych na podstawie m.in. weryfikacji przedłożonej dokumentacji dowodowej, obejmującej w szczególności protokoły odbioru prac, dokumentację powykonawczą, projekty sieci w formacie wektorowym (SHP), dokumenty przyjęcia środka trwałego (OT) oraz inne dokumenty (np. oświadczenia projektanta lub geodety o zgłoszeniu do zasobów).

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 371-522, DVD-PISMA plik 083)

Beneficjenci nie posiadali uprawnienia do jednostronnej modyfikacji adresów PA na liście obszarów interwencji stanowiących przedmiot dofinansowania.

(akta kontroli str. 9-61, DVD-CPPC pliki: 001-281)

3. Dyrektor CPPC wskazał, że Prezes UKE jest odpowiedzialny za wyznaczanie i analizę PA w oparciu o inwentaryzację infrastruktury telekomunikacyjnej.
- Z informacji uzyskanych⁴⁷ od Prezesa UKE wynika, że UKE nie wdrożył mechanizmów porównywania danych z systemu SIDUSIS z rejestrami takimi jak gminne ewidencje ludności czy bazy punktów poboru energii, argumentując to brakiem odpowiednich wytycznych Ministra Cyfryzacji oraz brakiem zlecenia takich działań. Ponadto podkreślił, że bazą referencyjną dla SIDUSIS jest z założenia Państwowy Rejestr Granic, *tym samym prowadzenie krzyżowych analiz danych SIDUSIS z PRG nie było uzasadnione*, natomiast brak weryfikacji zasiedlenia (np. przez PESEL lub wizje lokalne) wynikał z przyjętych zasad interwencji, które – po konsultacjach społecznych prowadzonych przez Ministra Cyfryzacji – miały obejmować białe plamy na terenie całego kraju niezależnie od stopnia ich zaludnienia.

(akta kontroli str. 89-108, DVD-UKE pliki: 023-319)

CPPC było informowane o przypadkach realizacji inwestycji w internet szerokopasmowy w ramach działania 1.1 FERC na obszarach niezamieszkałych. Jak poinformował Dyrektor CPPC *wpłynęło tylko jedno takie zgłoszenie za pomocą aplikacji zgłoszeń przez osobę fizyczną o takim przypadku. (...) Co warto podkreślenia możliwość zgłaszania pustostanów jest dostępna na SIDUSIS, za który odpowiada MC.*

(akta kontroli str. 9-61, DVD-CPPC pliki: 539-550)

Dyrektor CPPC wyjaśnił, że *monitorujemy wpływ usuwania punktów adresowych, w tym niezamieszkałych, na realizację wskaźników produktu i rezultatu. Wpływ usuwania tych punktów jest tożsamy z wpływem usuwania punktów adresowych z powodu wyczerpień (...) Nadzór ten jest prowadzony w systemie SIMBA, do którego beneficjenci raportują bieżący stan realizacji punktów adresowych. Informację o tym, które punkty są jeszcze planowane, w budowie i zrealizowane*

⁴⁵ <https://www.gov.pl/web/cppc/zwiekszenie-dostepu-do-ultra-szybkiego-internetu-szerokopasmowego-1-nabor>; sekcja: FAQ

⁴⁶ <https://www.gov.pl/web/cppc/rozliczanie-projektow>; zakładka: Pytania i odpowiedzi

⁴⁷ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

beneficjenci sprawozdają do 10 dnia każdego miesiąca. W systemie SIMBA prowadzimy też proces wyłączania PA z realizacji oraz dodawania punktów z listy dodatkowej.

(akta kontroli str. 9-61, DVD-CPPC pliki: 539-550)

W procesie wyznaczania obszarów konkursowych nie analizowano, ani nie uwzględniano regionalnych dysproporcji w dostępie do technologii światłowodowych (NGA/VHCN). Prezes UKE poinformował, że *celem konkursu jest objęcie wszystkich punktów adresowych/ gospodarstw domowych zasięgiem z dostępem do sieci umożliwiającą świadczenie usługi NGA100 bez względu na dysproporcje w dostępie danego medium i technologii. Zgodnie z wytycznymi zatwierdzanymi przez Ministra Cyfryzacji interwencją objęte były białe plamy z obszaru całej Polski niezależnie od regionalnych uwarunkowań.*

(akta kontroli str. 89-108, DVD-UKE pliki: 023-319)

4. Dyrektor CPPC wyjaśnił, że *Nie odpowiadamy za proces zgłaszania potrzeby przyłączenia do sieci. (...). Wszelkie wnioski obywateli dotyczące uwzględnienia ich adresu na listach punktów adresowych, które do nas wpływają, rejestrujemy w aplikacji (...) Każdorazowo informujemy obywatela o konieczności zgłoszenia takiego wniosku przez platformę internet.gov.pl. Nie przypisujemy PA z tych zgłoszeń do właściwych projektów, ponieważ nie odpowiadamy za określenie obszarów konkursowych i dodatkowych punktów adresowych.*

Mieszkańcy mogą dokonywać zgłoszeń zapotrzebowania na internet za pomocą platformy SIDUSIS (internet.gov.pl)⁴⁸, za której obsługę odpowiada MC. Zgłoszenia zapotrzebowania na internet szerokopasmowy w systemie SIDUSIS są automatycznie przekazywane drogą elektroniczną do operatorów wybranych przez użytkownika, którzy świadczą usługi w promieniu 1 km od wskazanego punktu adresowego, przy czym wybór następuje z listy podmiotów wygenerowanej przez system dla tego obszaru. Dyrektor CPPC wyjaśnił, że *W przypadku gdy zgłoszenie wpłynęło do nas i dotyczy PA, który jest wyznaczony jako dodatkowy, możemy poinformować beneficjenta, że mieszkaniec wskazuje zainteresowanie podłączeniem do internetu. PA wyznaczone jako dodatkowe nie są zobowiązaniem beneficjenta wynikającym z umowy. Decyzja dotycząca budowy sieci do takiego punktu pozostaje po stronie operatora. (...) W takiej sytuacji możliwe jest włączenie do projektu punktów z list dodatkowych. Realizacja punktów dodatkowych jest fakultatywna, zależy od indywidualnej decyzji beneficjenta.*

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 539-550, DVD-PISMA pliki: 090, 093, 127,130,152)

5. W Umowie Partnerstwa na lata 2021–2027, zatwierdzonej przez Komisję Europejską, określono strategiczny wskaźnik rezultatu: „Zapewnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu jak największej liczbie gospodarstw domowych, wyrażone poprzez wzrost odsetka gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do Internetu o przepustowości dosyłowej łączy wynoszącej co najmniej 100 Mb/s”.

⁴⁸ Od 1 stycznia 2023 roku baza SIDUSIS umożliwia obywatelom weryfikację dostępności sieci szerokopasmowych, sprawdzanie ofert cenowych oraz danych kontaktowych dostawców, natomiast od czerwca tego samego roku udostępnia również informacje o planowanych inwestycjach i terminach ich realizacji. Każda osoba fizyczna, w tym reprezentująca instytucje publiczne lub przedsiębiorstwa, może za pośrednictwem systemu zgłosić zapotrzebowanie na dostęp do internetu lub poprawę jego parametrów. Wszystkie te zgłoszenia są gromadzone w bazie danych. W okresie od początku 2023 r. do października 2025 r. odnotowano odpowiednio 55 093 zgłoszeń (2023 r.), 90 215 (2024 r.) oraz 85 842 (2025 r.)

W naborze nr FERC.01.01-IP.01-001/23 określono, zgodnie z programem Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021 - 2027⁴⁹, dwa wskaźniki korespondujące z ww. wskaźnikiem określonym w Umowie Partnerstwa i odnoszące się do gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s.

Pierwszy jest wskaźnikiem produktu - *Dodatkowe lokale mieszkalne dysponujące szerokopasmowym dostępem do sieci o bardzo wysokiej przepustowości*. Stan jego realizacji na dzień 9 grudnia 2025 r. wynosił w rozbiciu na regiony lepiej rozwinięte, przejściowe i słabiej rozwinięte odpowiednio 53% (tj. 7 530 z 14 170), 26% (tj. 7 448 z 28 340) i 14% (tj. 28 280 z 198 378).

Drugi to wskaźnik rezultatu - *Lokale mieszkalne z abonamentem na szerokopasmowy dostęp do sieci o bardzo wysokiej przepustowości*. Wskaźniki rezultatu, z uwagi na swoją właściwość, nie były mierzone, ponieważ żaden z projektów dofinansowanych nie został zakończony. Wartość docelowa tego wskaźnika wynosiła 45 769 i powinna zostać osiągnięta 31 grudnia 2029 r.

W związku z przeglądem śródkresowym (30 lipca 2025 r.) i zmniejszeniem alokacji w ramach działania 1.1 FERC zmniejszeniu uległy docelowe wartości ww. wskaźników.

CPPC nie ustaliło wartości pośredniej ww. wskaźników, ponieważ jak wynika z pkt. 2.1.1.1.2. „Programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021 – 2027” nie stawiano takich wymagań.

Proces monitorowania i sprawozdawczości wskaźników prowadzony był na bieżąco i odbywał się wyłącznie elektronicznie, w dwóch systemach: CST i SIMBA. Beneficjenci przekazywali w CST cykliczne, podlegające zatwierdzeniu przez CPPC wnioski o płatność, w których sprawozdawali wartości wskaźników i postęp rzeczowy. Ponadto co miesiąc, do 10 dnia danego miesiąca, Beneficjenci zobowiązani byli raportować dane w systemie SIMBA, który aktualizuje informacje na bieżąco, niezależnie od terminów składania wniosków o płatność⁵⁰. Podczas weryfikacji wniosku o płatność CPPC sprawdzało zgodność danych z CST z danymi raportowanymi w SIMBA, ponieważ było to niezbędne do zatwierdzenia prawidłowości ponoszonych wydatków przedstawionych w tych wnioskach.

Jak wynika z informacji przedstawionej przez MC: *Pismem z dnia 13 grudnia 2023 r., znak CPPC-D02B03.62.1.50.2023/AW, CPPC poinformowało MC, że pomimo podejmowanych przez CPPC działań w zakresie prawidłowego przekazywania danych do systemu SIMBA przez beneficjentów POPC, CPPC powzięło informację, że w niektórych przypadkach dane wgrane do SIMBA nie odzwierciedlają w pełni zakresu zrealizowanych inwestycji*. Mając na względzie to, że w trakcie realizacji projektów FERC, CPPC pobierało raporty z ww. systemu i identyfikowało podmioty, które nie przekazały danych, a także przypominało im o tym obowiązku oraz sprawdzało zgodność danych w systemie SIMBA z tymi, które Beneficjenci przedkładali wraz z wnioskami o płatność, to zdaniem NIK przyjęty w CPPC sposób działania pozwala na prawidłowe monitorowanie wskaźników oraz rozliczenie faktycznie wykonanych punktów adresowych. Sposób ten wymaga dużego zaangażowania pracowników CPPC.

⁴⁹ Zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej z dnia 18 listopada 2022 r., ze zmianami z 19 października 2023 r. oraz ze zmianami z 30 lipca 2025 r.

⁵⁰ System SIMBA ma na celu odzwierciedlać aktualny stan realizacji projektu w czasie rzeczywistym, natomiast CST gromadzi sprawozdania okresowe wymagające formalnej weryfikacji i zatwierdzenia.

W związku z tym, że w ramach naboru wytypowano tzw. białe obszary NGA, czyli miejsca pozbawione dostępu do sieci o bardzo wysokiej przepustowości, niezależnie od granic administracyjnych, to CPPC nie identyfikowało dodatkowo gmin i powiatów o szczególnie niskim wskaźniku dostępności sieci światłowodowych NGA i nie przewidywało wobec nich szczególnych działań.

Na koniec 2024 r. na obszarach realizowanych w ramach FERC zasięgiem zostało objętych jedynie 3,1% wszystkich gospodarstw domowych, które zostały zadeklarowane do objęcia zasięgiem sieci NGA o przepływności na poziomie 300 Mb/s z możliwością zwiększenia do 1 Gb/s w ramach obowiązujących naborów.⁵¹

Z uwagi na fakt, że celem projektów realizowanych w ramach naboru nr FERC.01.01-IP.01-001/23 nie było osiągnięcie zysku, ale zapewnienie dostępu do internetu szerokopasmowego tam, gdzie rynek nie zapewniał takiej usługi, czyli na obszarach z niedoskonałością rynku, to CPPC nie przewidywało oceny projektów pod kątem ich zdolności do osiągnięcia sukcesu komercyjnego.

CPPC na bieżąco oceniało zarówno adekwatność, jak i efektywność projektów realizowanych w ramach naboru będącego przedmiotem kontroli. Jak wynika z wyjaśnień dyrektora CPPC: *Adekwatność projektów sprawdzana jest już na etapie planowania naboru – ocena czy założenia odpowiadają na rzeczywiste potrzeby. W trakcie oceny formalnej i merytorycznej weryfikacji podlega też zgodność projektów z celem działania⁵². Podczas realizacji projektów CPPC na bieżąco analizuje zasadność proponowanych zmian w zakresie rzeczowym. Efektywność projektów, rozumiana jako osiąganie zaplanowanych wskaźników jest monitorowana regularnie w trakcie realizacji umów na etapie weryfikacji wniosków o płatność, które zawierają część sprawozdawczą.*

CPPC nie odnosiło osiąganych wskaźników do średnich wskaźników dla Unii Europejskiej w celu oceny pozycji Polski i tempa niwelowania luki cyfrowej⁵³.

(akta kontroli str. 9–118, DVD-CPPC pliki: 372, 551-561, 566-568, 584-587, DVD-PISMA pliki: 079-083, 091-093, 121-122, 152, 166-172)

6. CPPC w ramach działania 1.1 FERC mierzyło pięć⁵⁴ wskaźników produktu: „Dodatkowe lokale mieszkalne dysponujące szerokopasmowym dostępem do sieci o bardzo wysokiej przepustowości”, „Dodatkowe przedsiębiorstwa dysponujące szerokopasmowym dostępem do sieci o bardzo wysokiej przepustowości”, „Dodatkowe podmioty objęte dostępem do sieci szerokopasmowej o bardzo dużej przepustowości”, „Dodatkowe punkty adresowe dysponujące szerokopasmowym dostępem do sieci o bardzo wysokiej przepustowości” oraz „Liczba węzłów dostępowych”. Poziom osiągnięcia ww. wskaźników na dzień 30 września 2025 r. wynosił odpowiednio 17,73%, 14,18%, 0%, 15% oraz 54%. Na dzień 10 grudnia 2025 r. CPPC nie identyfikowało ryzyka, że wartość docelowa wskaźnika „Dodatkowe

⁵¹ Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2024 roku, Warszawa, czerwiec 2025 r.

⁵² Kryterium 6 „Koncepcja techniczna przedsięwzięcia jest zgodna z wymaganiami dla sieci KPO/FERC” oraz kryterium 8 „Dzięki realizacji projektu punkty adresowe wskazane w obszarze konkursowym zostaną objęte zasięgiem sieci o przepustowości: lokale mieszkalne, przedsiębiorstwa - min. 300 Mb/s (download), z możliwością zwiększenia przepustowości do prędkości mierzonych w Gb/s (download), SED - min. 1 Gb/s (download).

⁵³ Rozumiana jako rozbieżność między osobami posiadającymi dostęp do technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) i korzystającymi z usług oferowanych w Internecie, a osobami tego pozbawionymi (źródło: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Digital_divide).

⁵⁴ Dwa wskaźniki wynikają z Programu FERC oraz trzy wskaźniki horyzontalne ze Szczegółowego Opisu Priorytetów FERC.

podmioty objęte dostępem do sieci szerokopasmowej o bardzo dużej przepustowości” może nie zostać zrealizowana; wynika to z harmonogramu realizacji poszczególnych umów i z niskiej wartości docelowej wskaźnika, tj. 15 sztuk. Ponadto w warunkach naboru przewidziano do realizacji dwa wskaźniki rezultatu: „Lokale mieszkalne z abonamentem na szerokopasmowy dostęp do sieci o bardzo wysokiej przepustowości” oraz „Przedsiębiorstwa z abonamentem na szerokopasmowy dostęp do sieci o bardzo wysokiej przepustowości”. Zgodnie z „Wytycznymi dotyczącymi monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów 2021–2027” oraz „Instrukcją wypełniania wniosku o dofinansowanie”, wskaźniki rezultatu mierzą efekt osiągnięty po zakończeniu realizacji projektu lub jego części. Dane dotyczące wskaźników rezultatu, zgodnie z dokumentacją programową, będą podlegać monitorowaniu aż do 31 grudnia 2029 r. CPPC na dzień 12 grudnia 2025 r. identyfikowało trudności w osiągnięciu trzech wskaźników produktu związanych z wytworzeniem dodatkowych punktów adresowych dysponujących szerokopasmowym dostępem do sieci o bardzo wysokiej przepustowości, jednocześnie zastrzegając, że ww. wartości procentowe odnoszą się do pierwotnie przyjętych wartości wskaźników i nie uwzględniają pomniejszenia na skutek uznania barier inwestycyjnych. Dyrektor CPPC oświadczył, że: *ostateczna ocena wpływu tych zmian na wskaźniki oraz poziom wykorzystania środków finansowych nastąpi dopiero po zakończeniu projektów, na etapie aneksów końcowych uwzględniających finalny bilans wyłączeń i dodanych punktów.*

Zdaniem NIK nieaktualizowanie przez CPPC, na bieżąco, docelowej wartości wskaźników w UoD może skutkować brakiem reakcji lub spóźnioną reakcją w sytuacji zmaterializowania się ryzyka nieosiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu. Aby zminimalizować ryzyko niepełnej realizacji wartości docelowej CPPC dopuszczało wymiany PA podlegających barierom inwestycyjnym na PA z listy dodatkowej. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych przekazano trzy listy dodatkowe do dyspozycji.

W działaniu 1.1. FERC dostępna alokacja wydatków kwalifikowalnych wynosiła 4 458 043 tys. zł. Po przeglądzie śródkresowym i zatwierdzeniu zmian w programie FERC 30 lipca 2025 r. alokacja ta została zmniejszona i wynosiła 1 831 979 tys. zł wydatków kwalifikowalnych, w tym dofinansowanie z UE 1 460 242 tys. zł. Zmniejszenie wysokości alokacji w działaniu FERC.01.01 wynikało z konieczności zabezpieczenia wykorzystania alokacji i realizacji wskaźników programu FERC poprzez przesunięcie środków z Priorytetu I do Priorytetu II.

Na dzień 30 września 2025 r. całkowita wartość zawartych UoD po uwzględnieniu waloryzacji stawek wynosiła 1 868 493 tys. zł wydatków kwalifikowalnych, w tym dofinansowanie UE 1 224 144 tys. zł. W tym czasie w CPPC rozliczono wnioski o płatność na łączną kwotę 110 639 tys. zł.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 282-295, 551-561, 566-568, 578-587, 594-596, 620-625, DVD-PISMA pliki: 091-093, 121-122, 125, 128-129, 152, 166-172)

7. Dyrektor CPPC wyjaśnił, że CPPC nie prowadziło własnych analiz dotyczących efektywności interwencji FERC ani stopnia realizacji celów NPS, w tym wzrostu dostępności szerokopasmowego internetu, ponieważ kompetencje koordynacyjne w tym zakresie należą wyłącznie do Ministra Cyfryzacji. (...) *Gromadzimy dane z projektów działania 1.1 FERC na potrzeby sprawozdawczości programowej oraz raportowania do Instytucji Zarządczej w systemie SIMBA, który służy do ewidencji informacji o postępach w realizacji projektów oraz monitorowania wskaźników produktu i rezultatu. Nie raportujemy do MC postępu w realizacji projektów FERC*

w żadnym zakresie. Dane dotyczące tych projektów beneficjenci przekazują nam za pośrednictwem SIMBA. Ministerstwo Cyfryzacji ma bezpośredni dostęp do tych danych, dlatego nie nałożyło na nas obowiązku raportowania postępu rzeczowego w projektach FERC. Koordynacja działań leży w kompetencji Ministra Cyfryzacji. Decyzje dotyczące alokacji środków finansowych pozostają w gestii Instytucji Zarządzającej, czyli Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

W ocenie NIK działanie 1.1 FERC wspierało osiągnięcie celów Narodowego Planu Szerokopasmowego, ponieważ inwestycje były ukierunkowane na budowę sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s z możliwością modernizacji do 1 Gb/s. Projekty zaplanowano w obszarach białych plam, co zwiększało odsetek gospodarstw domowych z dostępem do szybkiego internetu. MC poinformowało⁵⁵, że kryteria kwalifikacji obszarów zapewniają zgodność z celem NPS, a realizacja projektów w ramach FERC ma charakter uzupełniający wobec wcześniejszych działań POPC, co pozwala na systematyczne podnoszenie wskaźnika dostępności usług o wysokiej przepustowości w skali kraju. Z informacji uzyskanych z MC⁵⁶ wynika, że *na ten moment, w oparciu o dane monitoringowe z systemu SIMBA oraz o dane Głównego Urzędu Statystycznego o liczbie lokali mieszkalnych w Polsce, możemy ocenić, że realizacja projektów FERC – w zakresie, w jakim sieci zostały już wykonane – przyczyniła się do zapewnienia dostępu do szybkiego internetu dla ok. 0,3% gospodarstw domowych, a docelowo przyczyni się do zapewnienia takiego dostępu dla ok. 2% gospodarstw domowych.*

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 539-550, DVD-PISMA pliki: 093, 122-123,152)

8. Nabór nr FERC.01.01-IP.01-001/23 ogłoszony dla działania 1.1 trwał 30 dni (rozpoczęcie 18 września 2023 r. do 18 października 2023 r.) i nie był wydłużany. W ramach naboru w działaniu 1.1 FERC wsparciem objęto 90 projektów. W badanej próbie⁵⁷, stanowiącej 19% zawartych umów, termin zawarcia umowy, liczony od daty wysłania pism o pozytywnym wyniku oceny, wynosił od 19 do 28 dni, co wskazuje na brak przewlekłości w procesie kontraktowania. W § 10 ust. 8 „Regulaminu wyboru projektów. Nabór nr FERC.01.01-IP.01-001/23” wskazano, że, co do zasady, wnioskodawca poinformowany o wyborze Projektu do dofinansowania, w terminie maksymalnie do dnia 31 stycznia 2024 r. przysyłał do Instytucji Organizującej Nabór (dalej: ION albo CPPC) poprawnie podpisaną UoD. W badanej próbie nie stwierdzono odstępstw od tego terminu.

Czas niezbędny do zawarcia umów w działaniu FERC 01.01 uległ skróceniu w porównaniu z terminami zidentyfikowanymi w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa. W FERC maksymalny termin wynosił 42 dni, zaś w POPC było to 137 dni.

Dyrektor CPPC poinformował, że w zakresie podpisywania umów w CPPC wprowadzono następujące usprawnienia proceduralne:

- a) obowiązkowy termin na zawarcie umowy o dofinansowanie w Regulaminie wyboru (brak odesłania podpisanej umowy oznaczał rezygnację z jej zawarcia, co uniemożliwiło przeciąganie się procesu zawierania umów),
- b) zmiany organizacyjne w CPPC (stworzeniu wydziału odpowiedzialnego za procedowanie umów oraz zwiększenie liczebności tego zespołu),
- c) okazjonalne wsparcie przez pracowników z innych komórek,

⁵⁵ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

⁵⁶ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f) ustawy o NIK.

⁵⁷ Zbadano 17 umów spośród 90. Dobór próby zgodny z metodologią przyjętą w Programie kontroli.

d) wewnętrzny monitoring terminów na zawarcie umowy prowadzony w Departamencie Naboru Projektów.

Z podpisania UoD zrezygnowano w przypadku blisko 24% spośród pozytywnie ocenionych wniosków. Ponad połowa (53%) nie została zawarta z uwagi na decyzje Wnioskodawców, którzy nie poinformowali CPPC o przyczynach rezygnacji. W pozostałych przypadkach CPPC odstąpiło od zawarcia umów o dofinansowanie z uwagi na postanowienia art. 61 ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021 - 2027⁵⁸.

Ponadto rozwiązano 29 umów o łącznej wartości 1 023 647 tys. zł, w tym wartość dofinansowania 694 343 tys. zł. 24% z tych umów rozwiązało CPPC z uwagi na nierozpoczęcie realizacji projektu w terminie określonym w UoD. Pozostałe z tych umów rozwiązano z inicjatywy beneficjentów po dokonaniu przez nich analiz technicznych, ekonomicznych i prawnych. W związku z powyższym nie były konieczne żadne zwroty środków, zarówno refundacji, jak i zaliczek.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 282-284, 551-561, 566-571, 574-577, 580-581, DVD-PISMA pliki: 124,125,128-129,157 -159,164-165)

9. W trakcie realizacji projektów którym przyznano dofinansowanie w ramach naboru, do dnia 30 września 2025 r., beneficjenci złożyli 294 wnioski o płatność, w tym wnioski zaliczkowe na kwotę 266 897 tys. zł oraz wnioski rozliczające zaliczkę na kwotę 110 639 tys. zł. Wnioski te były weryfikowane w CPPC w terminie określonym w § 10 ust. 2 UoD, tj. 45 dni.

CPPC monitorowało osiąganie kamieni milowych przez beneficjentów na podstawie danych zawartych w złożonych wnioskach o płatność w systemie CST oraz na podstawie raportów w systemie SIMBA. W przypadku niezrealizowania kamieni milowych w terminie beneficjenci, zgodnie z zapisami § 6 ust. 5 UoD przekazywali plany naprawcze.

Zgodnie z „Regulaminem wyboru projektów w naborze FERC.01.01-IP.01-001/23” w ramach każdego z zadań Wnioskodawca zobowiązany był zrealizować trzy kamienie milowe. Wartości kamieni milowych określone zostały narastająco aż do osiągnięcia 100% zobowiązania objęcia zasięgiem punktów adresowych, tj. zadania 1. i zrealizowania 100 % wartości inwestycji własnej, tj. zadania 2. (jeśli taką przewidziano).

Zgodnie z Regulaminem wyboru projektów w naborze FERC.01.01-IP.01-001/23 w ramach każdego z zadań Wnioskodawca zobowiązany był zrealizować trzy kamienie milowe.

Terminy realizacji kamieni oraz wartości docelowe w zadaniu 1. oraz 2. wynoszą:

- 1) kamień milowy – 1 - 12 miesięcy od podpisania UoD lub rozpoczęcia realizacji projektu (w zależności, które zdarzenie nastąpi wcześniej), wartość docelowa to: 15% ze 100% liczby punktów adresowych do objęcia zasięgiem/realizacji wartości inwestycji własnej;
- 2) kamień milowy - 2 — 24 miesięcy od podpisania UoD lub rozpoczęcia realizacji projektu (w zależności, które zdarzenie nastąpi wcześniej), wartość docelowa to: 35% ze 100% liczby punktów adresowych do objęcia zasięgiem / realizacji wartości inwestycji własnej;

⁵⁸ Dz.U. z 2022 r., poz. 1079 ze zm.

- 3) kamień milowy - 3 — 36 miesięcy od podpisania UoD lub rozpoczęcia realizacji projektu (w zależności, które zdarzenie nastąpi wcześniej), wartość docelowa to 100%.

W umowie o dofinansowanie z osiąganiem kamieni milowych powiązано następujące uprawnienia i obowiązki beneficjentów oraz IP:

- IP może wypowiedzieć umowę, gdy beneficjent nie osiąga kamieni milowych (na podstawie § 22 ust. 2 pkt 8 i ust. 9),
- IP dokonuje zmiany wysokości dofinansowania w wyniku waloryzacji stawek jednostkowych, z tym zastrzeżeniem, że *pierwszą waloryzacją zostaną objęte punkty adresowe nie objęte planami pierwszego kamienia milowego, natomiast drugą waloryzacją nie będą objęte punkty adresowe planowane do realizacji w pierwszym i drugim kamieniu milowym* (§ 3 ust.1);
- IP weryfikuje spełnienie obowiązku realizacji kamieni milowych, każdorazowo na etapie weryfikacji wniosku o płatność składanego po upływie terminu realizacji kamienia milowego (§ 5 ust. 5);
- W przypadku, gdy beneficjent nie realizuje kamieni milowych w terminach określonych we WoD, zobowiązany jest do przedstawienia IP planu naprawczego (§ 5 ust. 6);
- IP poddaje pod ponowną analizę wykonalność projektu oraz przyczyny nieosiągnięcia kamienia milowego, jeśli pomimo wdrożenia planu naprawczego beneficjent nie osiągnie wartości kamienia milowego określonego w terminie do 6 miesięcy od wyznaczonego terminu jego osiągnięcia;
- IP może obniżyć wysokość wnioskowanej przez beneficjenta zaliczki lub odmówić jej wypłaty w przypadku nieterminowego realizowania kamieni milowych (§ 8 ust. 6).

(akta kontroli str. 8-108, DVD-CPPC pliki: 001-003, 157-158, 282-284,566-568,594-596,618-627, DVD-pisma pliki: 121-122, 125,129, DVD-UKE:301)

10. Stawki jednostkowe zostały określone w metodyce stawek jednostkowych w projektach dotyczących budowy sieci szerokopasmowych w programie Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027. Podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie metodyki było Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR).

Dyrektor CPPC poinformował, że: *CPPC wspierało Instytucję Zarządzającą (MFiPR) w procesie przygotowania metodyki stawek jednostkowych jedynie poprzez przekazywanie prośby o uzupełnienie formularza kosztów budowy sieci szerokopasmowej do beneficjentów działania 1.1 POPC.*

Kwota stawek została określona dla poszczególnych kategorii w metodyce stawek jednostkowych. Zgodnie z załącznikiem nr 4 Wyciąg z metodyki stawek jednostkowych dla działania FERC 1.1. do umowy o dofinansowanie „Wydatki rozliczane w formie stawek jednostkowych były traktowane jako wydatki poniesione”. Ponadto dyrektor CPPC wyjaśnił, że *Beneficjent nie ma obowiązku gromadzenia ani opisywania dokumentów księgowych w ramach projektu na potwierdzenie poniesienia wydatków, które zostały wykazane jako wydatki objęte stawkami jednostkowymi. W związku z tym, iż przedmiotowe stawki są kosztem uśrednionym, CPPC bierze pod uwagę to, że rzeczywiste koszty mogą kształtować się na innym poziomie. W opinii NIK jest to typowe ryzyko związane z rozliczeniem o charakterze ryczałtowym.*

Sam wskaźnik waloryzacji ustalany jest przez GUS. Z wyjaśnień Dyrektora CPPC wynika, że *MC w porozumieniu z GUS opracowało założenia do tego wskaźnika, zaś CPPC pełniło w tym zakresie*

*jedynie rolę wspierającą, tj. przekazało do MC dane w formie tabelarycznej, które posłużyły do opracowania wskaźnika. W ramach zawartego pomiędzy Prezesem GUS a Ministrem Cyfryzacji Porozumienia w sprawie współpracy w zakresie opracowywania i udostępniania Wskaźnika waloryzacji dofinansowania inwestycji telekomunikacyjnych prowadzonych w ramach KPO i FERC na potrzeby realizacji inwestycji telekomunikacyjnych ze środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) oraz Funduszy Europejskich na Rozwój Cyfrowy 2021- 2027 (FERC), na stronie internetowej GUS (Główny Urząd Statystyczny / Aktualności / Udostępnienie w DBW wskaźnika waloryzacji dla inwestycji telekomunikacyjnych), w zakładce *Dziedziczne Bazy Wiedzy* jest udostępniany Wskaźnik waloryzacji dofinansowania inwestycji telekomunikacyjnych. Z informacji na tej stronie wynika, że wskaźnik waloryzacji dofinansowania inwestycji telekomunikacyjnych będzie publikowany z częstotliwością kwartalną do końca 2029 r.⁵⁹*

(akta kontroli str. 8-118, DVD-CPPC pliki: 001-003, 110-114, 157-158, 164-170, 578-580, 566-568, 584-587, DVD-pisma pliki: 121-122, 125, 129)

11. Zgodnie z UoD § 9 ust. 4 dla potwierdzenia wykonanych PA weryfikowane były przez CPPC następujące dokumenty: protokoły odbioru prac lub inne równoważne dowody, dokumentacja powykonawcza i projekty wybudowanej sieci w postaci wektorowej SHP (plik w formacie .shp). Poza monitoringiem w systemie SIMBA, CST2021, w składanych, weryfikowanych i zatwierdzanych wnioskach o płatność, projekty FERC podlegały kontrolom w miejscu realizacji. Kontrole prowadzone były przez UKE na zlecenie CPPC lub przez CPPC jako IP. Dotychczas przeprowadzono łącznie 43 kontrole. Były to kontrole doraźne, w trakcie realizacji projektu. W ich wyniku nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości. Na etapie weryfikacji wniosku o płatność CPPC sprawdzało dokumenty potwierdzające, że Beneficjent wybudował sieć obejmującą zasięgiem wskazane punkty adresowe. Prawdopodobność realizacji projektu była również przedmiotem kontroli w miejscu realizacji inwestycji. Dyrektor CPPC oświadczył, że *W projektach FERC nie zdarzyła się sytuacja polegająca na rozliczeniu punktów bez faktycznego wykonania prac.* (akta kontroli str. 9-108, DVD-CPPC pliki: 566-568, 582, DVD-Pisma pliki: 121-122, DVD-UKE:301)

12. System zarządzania ryzykiem funkcjonuje w ramach Systemu Kontroli Zarządczej w CPPC (dalej: SKZ), uregulowanego zarządzeniami dyrektora CPPC⁶⁰.

W związku z realizacją powierzonych zadań prowadzone analizy dotyczą zarówno działań realizowanych w ramach FERC oraz pozostałym zakresie w odniesieniu do danego roku kalendarzowego.

Dokumentację SKZ stanowią m.in.: procedury wewnętrzne, instrukcje, polityki, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników. Zasady zarządzania ryzykiem obejmują m.in. cele, zakres zadań i obowiązków, procedury identyfikacji, analizy i oceny ryzyk, reakcję na ryzyko oraz prowadzenie rejestru ryzyk.

⁵⁹ <https://dbw.stat.gov.pl/baza-danych>, 11 grudnia 2025 r., godz. 13:41.

⁶⁰ Zarządzenie nr 9/2019 Dyrektora Centrum Projektów Polska Cyfrowa z dnia 11 października 2019 r. w sprawie Systemu Kontroli Zarządczej w Centrum Projektów Polska Cyfrowa, zmienionego zarządzeniem nr 9/2021 Dyrektora Centrum Projektów Polska Cyfrowa z dnia 1 grudnia 2021 r. w sprawie jednorazowej zmiany Systemu Kontroli Zarządczej w Centrum Projektów Polska Cyfrowa oraz Zarządzenie nr 14/2025 Dyrektora Centrum Projektów Polska Cyfrowa z 11 sierpnia 2025 r. w sprawie Systemu Kontroli Zarządczej w Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

Za funkcjonowanie zarządzania ryzykiem odpowiadają Dyrektor CPPC, Koordynator ds. kontroli zarządczej oraz Kierownicy Komórek organizacyjnych, odpowiadający za poszczególne procedury. Zgodnie pkt 7 standardu B Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. określającego standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, CPPC dokonało w latach 2024 r. i 2025 r. identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W tym celu zidentyfikowano ryzyka przyjęte w Planie działalności CPPC. W analizie ryzyka na 2024 r. i 2025 r. zidentyfikowano ryzyko dotyczące opóźnień w realizacji projektów. Szczegółowe ryzyka dotyczące poszczególnych projektów CPPC identyfikowało we wnioskach o dofinansowanie.

Dyrektor CPPC wyjaśnił: *w latach 2023-2025 w programie FERC nie podejmowaliśmy działań korygujących, które byłyby efektem zarządzania ryzykiem. Właściciele poszczególnych ryzyk podejmowali na bieżąco działania zaradcze mające na celu zminimalizowanie ryzyka wystąpienia incydentów czy zdarzeń.* W ocenie NIK, system zarządzania ryzykiem, mimo podjętych przez CPPC starań na rzecz jego organizacji i wdrożenia stosowanych procedur nie funkcjonował w sposób prawidłowy.

Ustalenia kontroli NIK opisane w pkt. 2 (str. 12-13 niniejszego Wystąpienia) oraz w pkt.1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* wskazują, że CPPC nie zidentyfikowało istotnego ryzyka regulacyjnego związanego ze zmianą przepisów prawa, w szczególności w zakresie wyłączenia możliwości dofinansowania z FERC budowy sieci szerokopasmowych na obszarach istniejącej sieci możliwej do modernizacji. W konsekwencji zastosowane rozwiązania nie uwzględniały mechanizmu kontroli w przypadku zmian w przepisach regulacyjnych, które mogły mieć bezpośredni wpływ na zakres rzeczowy projektów i na kwalifikowalność wydatków.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 282-295, 306-522, DVD-PISMA pliki: 069, 083, 128)

13. W naborze FERC.01.01-IP.01-001/23 udział MŚP wyniósł 44,73% (106 wniosków złożonych przez MŚP na 237 ogółem). W naborach: KPOD.05.02-IW.06-001/23 – 26,71% (82 na 307), KPOD.05.02-IW.06-002/23 – 58,73% (37 na 63), KPOD.05.02-IW.06-003/24 – 75,12% (160 na 213), KPOD.05.02-IW.06-004/25 – 85,65% (179 na 209).

Dyrektor CPPC wskazał, że *nabór nie był skierowany do konkretnej kategorii przedsiębiorstw (MŚP lub dużych), dlatego warunki zostały opracowane w sposób uniwersalny, tak aby zapewnić równe szanse wszystkim potencjalnym beneficjentom. Ze względu na brak ograniczeń wielkości przedsiębiorstw w naborze, przyjęto jednolite kryteria konsultowane od 2021 roku z operatorami i organizacjami takimi jak KIKE⁶¹, PIKE⁶², PIIT⁶³ czy KIGEIT⁶⁴. Ostateczne warunki są wynikiem*

⁶¹ KIKE (Krajowa Izba Komunikacji Ethernetowej) – zrzesza głównie małych i średnich operatorów telekomunikacyjnych, często lokalnych dostawców internetu (ISP). Skupia się na promowaniu technologii Ethernet i światłowodowej oraz dbaniu o konkurencyjność mniejszych podmiotów na rynku.

⁶² PIKE (Polska Izba Komunikacji Elektronicznej) – reprezentuje przede wszystkim operatorów telewizji kablowej oraz dostawców szerokopasmowego internetu. Do jej członków należą największe sieci kablówce w Polsce, ale też mniejsi operatorzy.

⁶³ PIIT (Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji) – organizacja zrzeszająca firmy z sektora teleinformatycznego (ICT), w tym największych operatorów komórkowych, dostawców infrastruktury oraz firmy programistyczne. Działa na rzecz cyfryzacji gospodarki i legislacji sprzyjającej rozwojowi nowoczesnych technologii.

⁶⁴ KIGEIT (Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji) – izba gospodarcza skupiająca podmioty zajmujące się produkcją, handlem i usługami w zakresie elektroniki oraz telekomunikacji. Reprezentuje szeroki przekrój rynku – od producentów sprzętu, przez nadawców RTV, po operatorów telekomunikacyjnych.

szerokiej dyskusji nad uwagami wniesionymi przez środowisko telekomunikacyjne podczas tych spotkań⁶⁵. Do najczęściej wnioskowanych postulatów przez przedsiębiorców należały m.in.:

- złagodzenie kryterium doświadczenia inwestycyjnego: uwzględnienie projektów w trakcie realizacji (np. POPC), możliwość zaliczenia inwestycji spółek zależnych i udziałowców;
- wydłużenie terminu realizacji projektów, powiązanie terminu z czasochłonnymi procedurami środowiskowymi i uzyskaniem praw do nieruchomości;
- uproszczenie i doprecyzowanie kryteriów wyboru: połączenie i uproszczenie powtarzalnych kryteriów formalnych i merytorycznych, ograniczenie biurokracji;
- zmniejszenie wielkości obszarów – dostosowanie do potencjału małych i średnich operatorów telekomunikacyjnych (MIŚOT), ograniczenie przewagi dużych grup kapitałowych w kryteriach i ocenie projektów.

Ponadto Dyrektor CPPC podał, że *na etapie oceny wniosków o dofinansowanie weryfikowaliśmy status przedsiębiorcy na podstawie oświadczenia o spełnieniu kryteriów MŚP oraz informacji zawartych we wniosku o dofinansowanie. Informacje te były niezbędne do oceny kryterium formalnego nr 12 Zapewnienie utrzymania trwałości projektu przez okres 3 lub 5 lat od jego zakończenia, gdzie: dla MŚP wymagany był okres trwałości co najmniej 3 lata, dla dużych przedsiębiorstw – 5 lat. Takie wymogi wynikają z art. 65 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24 czerwca 2021 r., który określa, że trwałość projektu musi być zachowana przez okres 5 lat licząc od daty płatności końcowej na rzecz beneficjenta. Okres ten może wynosić 3 lata w przypadku mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).*

Działania podejmowane przez CPPC usprawniające proces naboru obejmowały m.in.:

- wprowadzenie zróżnicowanych wymogów w zależności od statusu przedsiębiorcy w zakresie trwałości projektu (dla MŚP co najmniej 3 lata, dla dużych przedsiębiorców – 5 lat);
- zmiany w dokumentacji naborowej: dodanie w załączniku nr 8 do Regulaminu wyboru projektów *Lista obszarów konkursowych* kolumny o nazwie *Maksymalna wartość dofinansowania inwestycji na obszarze* (w PLN), opublikowanie formularza wyliczeń kryteriów punktowanych merytorycznych, doprecyzowanie katalogu barier inwestycyjnych i dokumentów potwierdzających ich wystąpienie;
- uproszczenie we wzorze umowy: opisanie możliwości zwiększenia kwoty dofinansowania w formie zaliczki wykazywanej w harmonogramie płatności do 100%, wprowadzenie mechanizmu listy dodatkowej punktów adresowych w przypadku barier inwestycyjnych, opcje wyboru przez beneficjenta w przypadku wystąpienia barier inwestycyjnych: objęcia zasięgiem punktów adresowych z listy dodatkowej, bądź pomniejszenie wskaźnika (na podstawie informacji przedstawionych CPPC, które uzasadniały zmiany wynikające z wystąpienia barier inwestycyjnych).

W celu usprawnienia naboru WoD, CPPC podjęło także działania informacyjne i edukacyjne skierowane do wszystkich potencjalnych wnioskodawców w skali ogólnopolskiej. W ramach tych działań m.in. 3 lipca 2023 r. przeprowadzono szkolenie dla wnioskodawców, którego

⁶⁵ Zestawienie zgłaszanych uwag, postulatów przekazywanych przez operatorów i izby oraz stanowisko CPPC opublikowano na stronie: <https://www.gov.pl/web/cppc/podsumowanie-prac-konsultacje-z-operatorami-telekomunikacyjnymi-nad-nowa-perspektywa-finansowa>

celem było przekazanie niezbędnych informacji do przygotowania wniosku o dofinansowanie, omówienie kryteriów wyboru projektu, prezentacja systemu informatycznego do wypełniania elektronicznego formularza wniosku.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 551-565, DVD-PISMA plik 072)

14. Dyrektor CPPC wskazał, że po podpisaniu umów z beneficjentami CPPC podjęło działania zmierzające do zmiany warunków UoD. *W ramach tego działania przekazano beneficjentom propozycję aneksów zawierających następujące zmiany:*

- *Wprowadzono możliwość korzystania w ramach zadania 2 z punktów adresowych z Listy dodatkowej,*
- *w przypadku braku możliwości realizacji zadeklarowanych wartości inwestycji w zadaniu 2 w ramach punktów adresowych dostępnych na obszarze konkursowym umożliwiono zgłaszanie barier inwestycyjnych zgodnie z załącznikiem nr 7 do Umowy.*

Zmiany te były korzystne dla beneficjentów – każdy z nich przystąpił do aneksu.

CPPC nie przeprowadziło kompleksowej analizy przyczyn rezygnacji beneficjentów z realizacji projektów. Jak opisano w pkt. 8 niniejszego wystąpienia, CPPC dysponowało informacjami o powodach rezygnacji wnioskodawców z dofinansowania lub odstąpieniu beneficjentów od realizacji projektów.

Jednocześnie Dyrektor CPPC wyjaśnił, że: *w naszej ocenie podejmowane przez nas działania miały wpływ na zmniejszenie liczby rezygnacji przez Beneficjentów, należy jednak pamiętać, że każda rezygnacja jest indywidualną decyzją biznesową podmiotu (...) Do działań przez nas podejmowanych, mających wpływ na ograniczenie liczby rezygnacji oraz utrzymanie pierwotnie zakontraktowanej liczby PA zaliczyć, należy przygotowanie aneksów umożliwiających barierowanie oraz wymianę PA w ramach zadania 2, udostępnianie list dodatkowych PA służących do wymiany w ramach zadania 1 i 2, szkolenia prowadzone dla Beneficjentów oraz cykliczne spotkania z opiekunami projektów, na których na bieżąco rozwiązywane są bieżące problemy i omawiane kwestie związane z realizacją projektów. W naszej ocenie waloryzacja nie przyczyniła się do zmniejszenia rozwiązań umów z uwagi na fakt, że publikowany przez GUS wskaźnik waloryzacji dla umów KPO/FERC jest na stosunkowo niskim poziomie. Pierwsza waloryzacja odbyła się w oparciu o wskaźnik 1,23%, aktualnie wskaźnik ten wynosi 0,62%.*

CPPC nie weryfikowało zasadności wyczernień PA. Dyrektor CPPC wyjaśnił, że: *Jeśli Beneficjent zgłosił nam w systemie SIMBA, że dany punkt został już wyczerniony przez niego w ramach prywatnej, komercyjnej inwestycji, to punkt był wyłączany na podstawie załącznika nr 7 do umowy o dofinansowanie – „Katalog barier inwestycyjnych”. Każdorazowo zasadność zgłoszonej bariery weryfikujemy, w zależności od powodu bariery, w oparciu o dane z systemu SIDUSIS lub dokumenty przedstawione przez beneficjenta potwierdzające wystąpienie bariery.*

Zgodnie z postanowieniami § 21 ust. 6 UoD, Instytucja Pośrednicząca ustosunkowuje się do wnioskowanych zmian w terminie nie dłuższym niż 30 dni licząc od daty wpływu wniosku o zmianę. Jeżeli Instytucja Pośrednicząca nie może zająć stanowiska bez konsultacji z podmiotami, ekspertami zewnętrznymi, bieg terminu, o którym mowa powyżej jest wstrzymywany o okres uzyskania niezbędnych opinii. Średni czas podejmowanie decyzji odnośnie do zmian, o których mowa powyżej, wynosił w 2024 r. 22,5 dnia, a w 2025 r. 15 dni, zatem uległ skróceniu.

W ocenie CPPC, Podejmowane działania przyczyniają się do jak najpełniejszego wykorzystania alokacji (...) Jednocześnie wskazujemy, że decyzja dotycząca alokacji środków w działaniu 01.01 FERC należy do Instytucji Zarządzającej – Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

(akta kontroli str. 9-88, DVD-CPPC pliki: 282-295, DVD-PISMA plik: 128)

15. Współpraca między kluczowymi instytucjami (CPPC, UKE, MFiPR, MC) opierała się na sformalizowanych porozumieniach oraz ścisłym podziale kompetencji.
- Prezes UKE⁶⁶ realizował zadania wsparcia specjalistycznego na rzecz CPPC oraz IZ FERC. Jak wynika z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, Prezes UKE w ramach tych działań cyklicznie, raz na kwartał, przekazywał informacje o objęciu zasięgiem punktów adresowych z list konkursowych, bazując na danych z systemów SIDUSIS oraz PIT. Dostarczał również wyniki analiz dotyczących barier inwestycyjnych, co pozwalało na ewentualne wyłączenie problematycznych adresów z konkursu, a także porównywał dane inwentaryzacyjne z informacjami raportowanymi przez beneficjentów w systemie SIMBA. Prezes UKE uczestniczył w procesie oceny wniosków o dofinansowanie w zakresie kryteriów telekomunikacyjnych oraz wspierał merytorycznie przygotowanie dokumentacji konkursowej i mapowanie obszarów interwencji.
- Minister Cyfryzacji pełnił w tym systemie funkcję Instytucji Kluczowej, odpowiedzialnej za tworzenie ram prawnych, strategicznych oraz zapewnienie spójności działań z Narodowym Planem Szerokopasmowym. Minister Cyfryzacji w 2022 roku przeprowadził konsultacje społeczne dotyczące „białych plam”, weryfikując wiarygodność planów inwestycyjnych zgłoszonych przez operatorów w systemie SIIS, co skutkowało odrzuceniem części z nich jako niewiarygodnych lub stanowiących powtórzenie wcześniejszych zobowiązań. MC monitorowało postępy wdrażania programu FERC głównie za pośrednictwem systemu SIMBA oraz zlecało zewnętrzne analizy efektów interwencji.
- Jak wynika z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, współpraca MC z CPPC miała charakter stały i roboczy; ministerstwo doradzało i konsultowało zmiany, nie wydając jednak formalnych poleceń dotyczących sposobu działania CPPC. Kwestia integracji systemów informatycznych pozostała ograniczona – mimo optymalizacji wymiany danych, systemy MC i UKE funkcjonowały oddzielnie ze względów prawnych i budżetowych.
- Z kolei Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, działając jako Instytucja Zarządzająca, na bieżąco monitorował postęp realizacji priorytetów programu, korzystając z danych systemu CST2021 oraz wyników ewaluacji. Resort ten analizował zgłaszane przez beneficjentów problemy, takie jak wzrost kosztów wykonawstwa, trudności z generalnymi wykonawcami czy konkurencja rynkowa, które prowadziły do rozwiązywania umów. Wobec dostępności dużych środków na budowę sieci w ramach KPO oraz innych potrzeb cyfryzacyjnych, podjęto decyzję o nieprzeprowadzaniu kolejnych konkursów w ramach I Priorytetu FERC. Skutkowało to formalnym przesunięciem części niezakontraktowanych środków do innych priorytetów programu, przy jednoczesnym kontynuowaniu naborów na „białe plamy” wyłącznie ze środków KPO.

(akta kontroli str. 9-126, DVD-UKE pliki: 023-319, DVD-PISMA pliki: 063, 070, 093, 130, 152)

⁶⁶ Na mocy zawartych porozumień trójstronnych.

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Niezapewnienie należytego weryfikowania dopuszczalności pomocy publicznej w świetle zmienionego z dniem 1 lipca 2023 r. art. 52 ust. 4 rozporządzenia GBER oraz § 3 ust. 2a rozporządzenia w sprawie udzielania pomocy, polegające na braku zapewnienia analizy potencjału modernizacyjnego istniejącej infrastruktury szerokopasmowej.

Zgodnie z art. 52 ust. 4 rozporządzenia GBER oraz § 3 ust. 2a rozporządzenia w sprawie udzielania pomocy, pomoc nie może być udzielana na obszarach, na których istnieje sieć szerokopasmowa możliwa do zmodernizowania do parametrów 1 Gb/s w ramach tzw. inwestycji marginalnej (tj. poprzez wymianę urządzeń aktywnych bez znacznych inwestycji w infrastrukturę pasywną). Warunkiem uznania interwencji za zgodną z rynkiem wewnętrznym jest wykazanie braku takiej infrastruktury lub nieopłacalności jej modernizacji.

Ustalono, że CPPC nie posiadało udokumentowanej analizy wpływu tej zmiany przepisów na obszary interwencji ani na zasady zatwierdzania zmian w realizowanych projektach, a ryzyko regulacyjne związane z nowelizacją przepisów nie zostało ujęte w systemie zarządzania ryzykiem. CPPC nie dokonywało weryfikacji ostatecznej listy obszarów konkursowych przygotowanych przez UKE i zatwierdzonych przez MC przed jej włączeniem do dokumentacji konkursowej.

W toku kontroli ustalono, że proces wyznaczania obszarów konkursowych dla działania 1.1 FERC oparto na założeniu⁶⁷ (przyjętym przez Ministra Cyfryzacji i realizowanym przez UKE), iż brak dostępu do sieci o przepustowości 100 Mb/s jest równoznaczny z brakiem możliwości jej modernizacji do 1 Gb/s. Jak wynika z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK od Prezesa UKE, nie otrzymał on zlecenia na analizę, kosztów modernizacji ani weryfikacji tzw. inwestycji marginalnej a wykorzystywane narzędzie (Model Kosztowo-Popytowy) szacowało jedynie koszty budowy nowej sieci, pomijając koszty modernizacji istniejących zasobów.

Dyrektor Biura Bezpieczeństwa, Kontroli i Nadzoru w Ministerstwie Cyfryzacji poinformował⁶⁸, że *nie dokonywano ponownej weryfikacji listy obszarów interwencji (...) z obszarów interwencji wykluczono punkty adresowe znajdujące się w zasięgu technologii umożliwiających świadczenie usług o przepustowości co najmniej 100 Mb/s.*

CPPC jako IP FERC (dysponent środków) ponosi ostateczną odpowiedzialność za zgodność realizowanych projektów z przepisami unijnymi i krajowymi oraz prawidłowość dofinansowania.

Należy podkreślić, że skuteczne zarządzanie ryzykiem w projektach infrastrukturalnych współfinansowanych ze środków publicznych wymaga systematycznej identyfikacji ryzyk o charakterze prawnym i regulacyjnym, ich bieżącego monitorowania oraz wdrażania adekwatnych mechanizmów zaradczych. Brak takich działań w analizowanym przypadku

⁶⁷ Informacje te pozyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

⁶⁸ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

należy uznać za istotne ograniczenie efektywności systemu zarządzania projektem, zwiększające ryzyko nieosiągnięcia celów projektu oraz obniżające poziom zabezpieczenia interesu publicznego.

(akta kontroli 9-108, DVD-CPPC pliki: 001-625, DVD-PISMA pliki: 068-130, DVD-UKE pliki: 001-300)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia należytej weryfikacji potencjału modernizacyjnego istniejącej infrastruktury szerokopasmowej na obszarach interwencji celem zagwarantowania zgodności pomocy z art. 52 ust. 4 rozporządzenia GBER oraz z § 3 ust. 2a rozporządzenia w sprawie udzielania pomocy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Spójności i Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli⁶⁹. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych i wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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

⁶⁹ Zgodnie z § 24 ust. 2 zarządzenia Nr 75 /2025 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli, wchodzącym w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. *Sprawy, w tym kontrole, wszczęte i niezakończone w dniu 31 grudnia 2025 r. w jednostkach organizacyjnych NIK działających na podstawie statutu NIK z dnia 26 sierpnia 2011 r., z dniem 1 stycznia 2026 r. stają się sprawami jednostek organizacyjnych NIK utworzonych na mocy statutu NIK z dnia 17 października 2025 r.*

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Warszawa, dnia 29 grudnia 2025 r.

Kontrolerzy

Tomasz Emiljan

Doradca techniczny

/podpisano elektronicznie/

Paweł Banaś

Radca Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

/podpisano elektronicznie/

Łukasz Hertel

Główny specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Ewa Bimkiewicz

Specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Administracji Publicznej

p.o. Dyrektora

Bogdan Skwarka

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:

p.o. Dyrektor

Departamentu Spójności i Infrastruktury

Najwyższej Izby Kontroli

Jolanta Stawska

/podpisano elektronicznie/