



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.25.1.2025

Zarząd Spółki
Projekt MDF Sp. z o.o.
ul. Józefczaka 29
41-902 Bytom

Wystąpienie pokontrolne

P/25/006

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29 | 40-039 Katowice

Tel. +48 32 784 42 00 | lka@nik.gov.pl | www.nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Projekt MDF sp. z o.o.¹, ul. Józefczaka 29, 41-902 Bytom

Kierownik jednostki kontrolowanej

Sebastian Kachel, Członek Zarządu, od 21 lipca 2023 r. do nadal; Adam Rak Członek Zarządu od 20 stycznia 2025 r. do nadal²

Zakres przedmiotowy kontroli

Realizacja projektu w zakresie budowy lub rozbudowy lub modernizacji sieci w ramach FERC na lata 2021-2027 oraz zrealizowanie i utrzymanie zaplanowanych w projekcie efektów.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2023 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. do 5 grudnia 2025 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach

Kontroler

Piotr Jużków, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/163/2025 z dnia 1 września 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Spółka, MdF lub Beneficjent. Spółka celowa została powołana 12 lipca 2025 r.

² W okresie 21 lipca 2023 r. do 19 stycznia 2025 r. Członkiem Zarządu był Tomasz Pacia.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Beneficjent realizował projekt, którego celem było zapewnienie dostępu do wysokiej jakości infrastruktury telekomunikacyjnej oraz nowoczesnych, stacjonarnych usług łączności elektronicznej w ramach programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027⁵, z naruszeniem harmonogramu określonego w umowie o dofinansowanie zawartej⁶ z Centrum Projektów Polska Cyfrowa⁷. W konsekwencji nie osiągnięto w założonym terminie, tj. do 31 lipca 2025 r. efektu polegającego na zapewnieniu aktywnego dostępu do internetu szerokopasmowego dla punktów adresowych⁸ objętych obszarem projektowym⁹.

MdF, realizując projekt zastosował model biznesowy z wykorzystaniem dzierżaw typu IRU¹⁰ zakwestionowany przez Instytucję Pośredniczącą – CPPC. Zastosowanie tego modelu, mimo wybudowania punktów adresowych, uniemożliwiło prawidłowe rozliczenie środków ujętych w pierwszym wniosku o płatność. W konsekwencji MdF nie osiągnął pierwszego kamienia milowego¹¹ w terminie określonym w umowie o dofinansowanie.

Pomimo przyjęcia planu naprawczego i wdrożenia działań korygujących nie zdołano ich w pełni zrealizować. Działania naprawcze nie przyczyniły się także do przyspieszenia realizacji inwestycji w stopniu umożliwiającym terminowe osiągnięcie drugiego kamienia milowego.

⁴ 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.

⁵ Dalej: „FERC”.

⁶ Umowę zawarto 31 stycznia 2024 r.

⁷ Dalej: „CPPC”.

⁸ Punkt adresowy - jednoznacznie zidentyfikowane miejsce (adres), do którego możliwe jest doprowadzenie stacjonarnej sieci szerokopasmowej. Najczęściej obejmuje budynek mieszkalny lub obiekt użyteczności publicznej. Dalej: „PA”.

⁹ Obszar projektowy - obszar obejmujący punkty adresowe, który został zdefiniowany w dokumentacji konkursowej i był objęty wnioskiem o dofinansowanie w ramach FERC. Obszary kwalifikujące się do wsparcia wyznaczono na podstawie danych gromadzonych w Systemie Informacyjnym o Dostępie do Usług Stacjonarnego Internetu Szerokopasmowego - SIDUSIS, tj. na terenie nast. miejscowości: Bargłówka, Bojszów, Borowiany, Boruszowice, Brynek, Bycina, Bytom, Celiny, Chechło, Chorzów, Chudów, Ciochowice, Czekanów, Czarków, Gierałtowiec, Gliwice, Hanusek, Jaśkowice, Kalety, Kamieniec, Kanol, Karchowice, Kieleczka, Kleszczów, Knurów, Kopienica, Kotulin, Koty, Kozłów, Kuźnia Nieborowska, Ligota Łabędzka, Ligota Toszecka, Leboszowice, Łany, Łany Wielkie, Łubie, Łubki, Łącza, Miasteczko Śląskie, Mikołeska, Nakło Śląskie, Niezdara, Niewiesz, Nieborowice, Nowa Wieś Tworowska, Nowe Chechło, Odmuchów, Orzech, Ossy, Ożarów, Paczynka, Paniówki, Pilchowice, Pławniowice, Płużniczka, Pniów, Połomia, Poniszowice, Potępa, Proboszczowice, Przyszowice, Pyrzowice, Ptakowice, Pyskowice, Radonia, Radzionków, Rachowice, Rudno, Rudziniec, Ruda Śląska, Rzeczycze, Sarnów, Słupsko, Smolnica, Sośnicowice, Stanica, Szałsza, Świbie, Świerklaniec, Świętochłowice, Taciszów, Tarnowskie Góry, Tąpkowice, Toszek, Trachy, Tworóg, Tworóg Mały, Wieszowa, Wielowieś, Wilcza, Wilkowice, Widów, Wykierz, Zacharowice, Zabrze, Zawada, Zbrosławice, Zendek, Ziemięcice, Żernica.

¹⁰ IRU (Indefeasible Right of Use) - nieodwołalne prawo użytkowania to umowa, która zapewnia nieodwoływalne prawo do korzystania z infrastruktury, np. światłowodów, na bardzo długi okres.

¹¹ Kamień milowy – oznacza to objęcie zasięgiem sieci szerokopasmowej PA w wymaganej liczbie dla zadania I oraz zadania II określonych w Regulaminie naboru FERC.01.01-IP.01-001/23. Zadanie I było obligatoryjne i dotyczyło objęcia zasięgiem sieci szerokopasmowego internetu w 100% punktów adresowych wyznaczonych przez CPPC dla danego obszaru projektowego. Zadanie II było fakultatywne i dotyczyło realizacji 100% wartości inwestycji własnej, zadeklarowanej we wniosku o dofinansowanie.

Należy również wskazać, że na dzień zakończenia czynności kontrolnych MdF nie posiadał zatwierdzonej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej¹² oferty hurtowej¹³, co uniemożliwiało świadczenie usług na wybudowanej sieci, a tym samym wpływało na termin osiągnięcia drugiego kamienia milowego. Spółka opublikowała ofertę hurtową nieuwzględniającą wszystkich uwag Prezesa UKE zgłoszonych na etapie uzgadniania jej projektu, co spowodowało wydłużenie procesu zatwierdzania, gdyż publikacja została potraktowana przez UKE jako zmiana treści oferty wymagająca ponownej oceny.

Beneficjent wywiązywał się z obowiązków zawartych w umowie o dofinansowanie związanych z rozliczaniem projektu. Jednak trzeci wniosek sprawozdawczo - rozliczeniowy został złożony z 36 dniowym opóźnieniem. Przedkładane przez MdF wnioski zawierały liczne błędy formalne, co powodowało konieczność ich wielokrotnego korygowania. Ostateczne zatwierdzenie następowało dopiero po wprowadzeniu poprawek wymaganych przez CPPC.

MdF wywiązywał się z obowiązków informacyjnych wobec UKE oraz Ministra Cyfryzacji, poprzez terminowe przekazywanie danych i informacji o infrastrukturze i usługach szerokopasmowych w systemach PIT¹⁴ i SIDUSIS¹⁵.

Infrastruktura szerokopasmowa wybudowana przez MdF, w ocenie UKE, spełniała wymagania techniczne określone w dokumentach programowych – „Wymagania dla sieci KPO/FERC” stanowiące załącznik nr 5 do umowy o dofinansowanie¹⁶, co umożliwia świadczenie usług od momentu zatwierdzenia oferty hurtowej przez Prezesa UKE.

Środki finansowe wykorzystane przez MdF zostały wydatkowane zgodnie z postanowieniami umowy, w okresie ich kwalifikowalności oraz w wysokości wynikającej z oferty konkursowej.

Obowiązki informacyjne i promocyjne dotyczące realizacji projektu MdF wykonywał zgodnie z zasadami programu oraz umową. Jednocześnie należy wskazać, że na stronie internetowej Beneficjenta do czasu przeprowadzenia kontroli NIK nie zaktualizowano informacji dotyczących projektu¹⁷.

¹² Dalej: „UKE”.

¹³ Oferta hurtowa w FERC to dokument określający warunki techniczne, organizacyjne i cenowe, na jakich inni operatorzy mogą korzystać z sieci wybudowanej ze środków publicznych. Ma zapewnić otwarty i niedyskryminujący dostęp do tej infrastruktury. Jej treść jest uzgadniana z Prezesem UKE, aby spełniała wymagania programu i zasady konkurencji.

¹⁴ Punkt Informacyjny ds. Telekomunikacji.

¹⁵ System Informacyjny o Dostępie do Usług Stacjonarnego Internetu Szerokopasmowego.

¹⁶ Dalej: „Wymagania”.

¹⁷ M.in. brak było zaktualizowanej kwoty dofinansowania oraz terminu realizacji projektu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. MdF jest spółką celową, powołaną 12 lipca 2023 r. w celu realizacji projektu pn. „Budowa sieci NGA¹⁸ na obszarze 5.24.99.8.¹⁹”.

Spółka została wpisana w dniu 21 lipca 2023 r. przez Prezesa UKE do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych pod numerem 13 350 jako podmiot, który udostępnia infrastrukturę lub usługi telekomunikacyjne innym operatorom, a nie bezpośrednio użytkownikom końcowym.

Projekt został wybrany do dofinansowania na podstawie wniosku złożonego w naborze FERC.01.01-IP.01-001/23 w Programie Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021 -2027, w ramach priorytetu FERC.01 „Zwiększenie dostępu do ultra-szybkiego internetu szerokopasmowego”. Beneficjent we wniosku o dofinansowanie²⁰ wskazał, że projekt ma na celu zapewnienie dostępu do wysokiej jakości infrastruktury telekomunikacyjnej i nowoczesnych, stacjonarnych usług łączności elektronicznej na obszarze 5.24.99.8.

Zgodnie z WOD zasięgiem sieci miało zostać objętych 9 131 PA z obszarów wykluczonych cyfrowo (tzw. białych plam, czyli miejsc, w których nie występuje lub nie jest planowany komercyjny dostęp do usług szerokopasmowych), w tym 10 269 gospodarstw domowych (lokalności mieszkalnych) oraz 2 600 przedsiębiorstw.

Liczba PA wg stanu na dzień 21 października 2025 r. po wyczernieniu²¹ przez CPPC 3,4% (316) PA i przez Spółkę 1,7% (164) PA wynosiła 8 651.

(akta kontroli str. 3-37, 516-527)

Umową nr FERC.01.01-IP.01-0015/23-00²², między CPPC a Spółką, strony określiły całkowitą maksymalną wartość projektu na etapie naboru dla obszaru projektowego na kwotę 51 906 tys. zł, przy maksymalnej kwocie wydatków kwalifikowalnych wynoszącej 43 885,5 tys. zł. Całkowita wartość inwestycji w ramach zadania I i II (zadanie własne – fakultatywne – na etapie konkursu Spółka zadeklarowała inwestycje własne na poziomie 2 726,9 tys. zł) wynikająca z umowy wraz z aneksem²³ wynosiła 40 856,7 tys. zł, wydatki kwalifikowalne - 38 129,7 tys. zł, a kwota dofinansowania 30 393,2 tys. zł. Okresem realizacji projektu i tym samym kwalifikowalności

¹⁸ Sieć NGA (Next Generation Access) to sieć dostępu nowej generacji, która zapewnia znacznie wyższe parametry transmisyjne niż tradycyjne sieci miedziane. Zgodnie z unijnymi wytycznymi chodzi o infrastrukturę zdolną do świadczenia szerokopasmowego dostępu o wysokiej przepustowości. Można ją określić jako rozwiązanie wykorzystujące przede wszystkim światłowody lub inne technologie o porównywalnych możliwościach, umożliwiające stabilny, szybki i symetryczny przesył danych.

¹⁹ Kod identyfikujący konkretny obszar geograficzny/projektowy, na który przyznano dofinansowanie.

²⁰ Dalej: „WOD”.

²¹ Wyczernienie to formalna procedura polegająca na wyłączeniu wybranych PA z zakresu projektu dofinansowanego, tzn. przyjęcie, że dany adres nie będzie objęty siecią pomimo pierwotnej deklaracji. Taki zabieg używany jest w sytuacjach, gdy dany PA już znajduje się w zasięgu innego operatora i nie zachodzi potrzeba budowy nowej sieci — by uniknąć nakładania się zasięgów lub wystąpiła tzw. „bariera inwestycyjna” — obiektywna przeszkoda w doprowadzeniu sieci do konkretnego adresu (np. geograficzna, techniczna, formalno-prawna). Instytucja Pośrednicząca wymaga wtedy dokumentów potwierdzających taką barierę.

²² Do umowy zawarto trzy aneksy: FERC.01.01-IP.01-0016/23-01 z 23 września 2024 r. w sprawie przedłużenia okresu kwalifikowalności środków z 31 grudnia 2026 do 31 stycznia 2027 r.; FERC.01.01-IP.01-0016/23-02 z 20 stycznia 2025 r. w sprawie wyboru PA z listy dodatkowej w przypadku stwierdzenia barier inwestycyjnych; FERC.01.01-IP.01-0016/23-03 z 18 kwietnia 2025 r. w sprawie waloryzacji stawek.

²³ Aneks nr FERC.01.01.-IP.01-0016/23-03.

wydatków był okres od 31 stycznia 2024 r. do 30 stycznia 2027 r.²⁴, a trwałość projektu ustalono na 10 lat od momentu jego zakończenia. We WOD stanowiącym załącznik nr 2 do umowy, MdF planował przyjąć zaliczkowy model finansowania zadania jednak ze względu na nieuzyskanie finansowania w formie kredytu, przyjął ostatecznie model refinansowania. Zgodnie z § 4 ust. 14 Regulaminu wyboru projektów FERC.01.01-IP.01-001/23, MdF w ramach projektu realizował dwa zadania. Zadanie I było obligatoryjne i dotyczyło objęcia zasięgiem sieci szerokopasmowego internetu w 100% punktów adresowych wyznaczonych i finansowanych przez CPPC dla danego obszaru projektowego. Zadanie II było fakultatywne i dotyczyło realizacji 100% wartości inwestycji własnej, zadeklarowanej w WOD. Termin realizacji kamieni milowych określonych w WOD oraz wartości docelowe w obu zadaniach wynosiły:

- dla pierwszego kamienia milowego w terminie od 1 do 12 miesięcy²⁵ od podpisania umowy lub rozpoczęcia projektu - wartość docelowa wynosiła 15% z liczby PA do objęcia zasięgiem / realizacji wartości inwestycji własnej (w zależności, które zdarzenie nastąpi wcześniej);
- dla drugiego kamienia milowego w terminie od 2 do 24 miesięcy²⁶ od podpisania umowy lub rozpoczęcia projektu - wartość docelowa to: 35% liczby PA do objęcia zasięgiem / realizacji wartości inwestycji własnej (w zależności, które zdarzenie nastąpi wcześniej).
- dla trzeciego kamienia milowego w terminie 36 miesięcy²⁷ od podpisania umowy lub rozpoczęcia realizacji projektu (w zależności, które zdarzenie nastąpi wcześniej), wartość docelowa to: 100% liczby punktów adresowych do objęcia zasięgiem / realizacji wartości Inwestycji własnej.

Zasięgiem sieci planowano objąć 9 131 PA z obszarów wykluczonych cyfrowo²⁸, w tym 10 269 gospodarstw domowych (lokalności mieszkalnych) i 2 600 przedsiębiorstw. W ramach projektu miała zostać wybudowana sieć w technologii światłowodowej FTTH²⁹. Dla wszystkich PA zapewniona powinna być dostępność usług o parametrach nie niższych niż:

- minimalna gwarantowana przepustowość mierzona na CPE³⁰ w dół od węzła dostępowego do CPE (download) - 300 Mb/s;
- minimalna gwarantowana przepustowość mierzona na CPE w górę od CPE do węzła dostępowego (upload) - 100 Mb/s.

MdF przewidział budowę sieci szerokopasmowej w technologii doziemnej - 2 880 km i 442 km w technologii podwieszanej na dzierżawionych słupach oraz tam, gdzie to możliwe planował oprzeć swój model o dzierżawę elementów istniejącej infrastruktury niezbędnych dla podłączenia PA.

²⁴ Aneks nr FERC.01.01-IP.01-0016/23-01.

²⁵ 31 stycznia 2025 r.

²⁶ 31 stycznia 2026 r.

²⁷ 31 stycznia 2027 r.

²⁸ tzw. białe plamy, które były najbardziej nieopłacalne z punktu widzenia inwestycji komercyjnych.

²⁹ Sieć w technologii światłowodowej FTTH (Fiber-To-The-Home) to rozwiązanie, w którym światłowód prowadzony jest bezpośrednio do lokalu użytkownika – do domu, mieszkania lub firmy. Połączenie od punktu dostępowego operatora do gniazda abonenckiego jest wykonane w całości w technologii światłowodowej, bez użycia kabli miedzianych.

³⁰ Customer-Premises Equipment - urządzenie telekomunikacyjne użytkownika końcowego, służące do bezpośredniego lub pośredniego podłączenia do zakończenia sieci i korzystania z usług internetowych (np. router).

Beneficjent określił w WOD pięć wskaźników produktu³¹ oraz dwa wskaźniki rezultatu³² dla wszystkich przyjmując bazową wartość zero oraz wskazując wartość docelową. Zgodnie z WOD realizowane miały być działania umożliwiające jak najszerzy dostęp do sieci NGA. Projektowany zasięg sieci miał obejmować wszystkie punkty adresowe wskazane i wycenione przez CPPC w formie stawek jednostkowych³³, zgodnie z załącznikiem nr 4 do umowy - „Wyciąg z metodyki stawek jednostkowych dla działania FERC”, a także wszystkie PA wybrane z listy CPPC w ramach inwestycji własnej operatora.

Projekt skierowany był do grupy docelowej obejmującej mieszkańców wybranych PA, przedsiębiorców oraz punkty adresowe SED³⁴. Udostępnienie wybudowanej infrastruktury, odbywać się miało na zasadach komercyjnych dla możliwie najszerzego dostępu do hurtowych usług aktywnych i pasywnych na sieci wykonanej w ramach projektu, zgodnie z art. 52 oraz art. 2 pkt 139 rozporządzenia Komisji Europejskiej (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. *uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*³⁵, na równych i niedyskryminujących warunkach.

(akta kontroli str. 38-67)

2. MdF nie zrealizował w przewidzianym terminie liczby PA wystarczającej do osiągnięcia pierwszego kamienia milowego, co szerzej opisano w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”. W związku z czym – stosownie do postanowień §5 ust. 6 umowy o dofinansowanie – Spółka wprowadziła plan naprawczy, w którym zaproponowała rozwiązania zmierzające do osiągnięcia tego kamienia do końca III kwartału 2025 r.

W ramach planu naprawczego projekt podzielono na pięć obszarów, dla których zdefiniowano działania naprawcze:

- Obszar 1: Zarządzanie Projektem i Planowanie - Organizacja i Analiza Zasobów - Działania: przeprowadzono szczegółową analizę przyczyn opóźnień w harmonogramie, zorganizowano spotkania z podwykonawcami oraz dokonano przeglądu dotychczasowych umów. Przedstawiono i zatwierdzono harmonogram działań naprawczych, ustalając miesięczne wewnętrzne cele oraz strategię monitorowania postępów;
- Obszar 2: Zasoby Ludzkie i Logistyka - Wzmocnienie Kadrowe i Logistyka Materiałów - Działania: skierowano dodatkowe zasoby do opóźnionych lokalizacji oraz rozbudowano istniejące zespoły

³¹ Wskaźniki produktu: dodatkowe lokale mieszkalne dysponujące szerokopasmowym dostępem do sieci o bardzo wysokiej przepustowości (10 269 szt.); dodatkowe podmioty (użytkownik końcowy wymagający usługi detalicznej o najwyższych parametrach m.in. jednostki samorządu terytorialnego, podmioty lecznicze, uczelnie, instytuty badawcze) objęte dostępem do sieci szerokopasmowej o bardzo dużej przepustowości (3 szt.); dodatkowe przedsiębiorstwa dysponujące szerokopasmowym dostępem do sieci o bardzo wysokiej przepustowości (2 600 szt.); dodatkowe punkty adresowe dysponujące szerokopasmowym dostępem do sieci o bardzo wysokiej przepustowości (9 131 szt.); liczba węzłów dostępowych (12 szt.).

³² wskaźniki rezultatu: lokale mieszkalne z abonamentem na szerokopasmowy dostęp do sieci o bardzo wysokiej przepustowości (2 053 szt.); przedsiębiorstwa z abonamentem na szerokopasmowy dostęp do sieci o bardzo wysokiej przepustowości (520 szt.).

³³ Stawka jednostkowa to uśredniona zapłata za produkty określone w dokumentacji naborowej i uzgodniona w umowie. Nie wyznacza maksymalnej wartości pomocy, lecz określa należność wynikającą z liczby produktów zapisanych w umowie. Wydatki rozliczane tą metodą uznaje się za poniesione bez konieczności gromadzenia dokumentów księgowych, jednak beneficjent musi potwierdzić wykonanie stawek jednostkowych zgodnie z wymaganiami dokumentacji i umowy o dofinansowanie.

³⁴ SED - Użytkownik końcowy wymagający usługi detalicznej o najwyższych parametrach (m.in. jednostki samorządu terytorialnego, podmioty lecznicze, uczelnie, instytuty badawcze)

³⁵ Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, ze zm.

w obszarach kluczowych dla projektu. Do Zarządu Spółki powołano członka posiadającego wieloletnie doświadczenie w realizacji projektów telekomunikacyjnych. Zaktualizowano plany dostaw oraz rozbudowano lokalne magazyny w regionach, zapewniając dostęp do kabli, urządzeń montażowych i materiałów budowlanych;

- Obszar 3: Wykonawstwo i Koordynacja Prac - Wzmoczone Prace Budowlane i Koordynacja Podwykonawców - Działania: zintensyfikowano prace instalacyjne na odcinkach o największych opóźnieniach, w szczególności w tych obszarach, w których po zatwierdzeniu oferty hurtowej możliwe będzie niezwłoczne rozpoczęcie świadczenia usług;
- Obszar 4: Jakość i Audyt - Kontrola Jakości i Monitorowanie Efektywności - Działania: przeprowadzono inspekcje zrealizowanych odcinków sieci pod kątem zgodności z dokumentacją projektową i wprowadzono niezbędne poprawki. Dokonano również przeglądu wskaźników wydajności pracy zespołów oraz kosztów projektu.
- Obszar 5: Testy Końcowe, Audyt i Zakończenie Projektu - Finalizacja Projektu i Zamknięcie Dokumentacji - Działania: przeprowadzono końcowe testy przepustowości sieci oraz weryfikację stabilności połączeń i zgodności z wymaganiami KPO/FERC. UKE, na zlecenie CPPC, potwierdził zgodność zastosowanej technologii z wymogami KPO/FERC. Przygotowano także raport zgodności finansowej i administracyjnej dla CPPC. Na dzień wdrożenia planu MdF zakontraktował 5 504 PA, co wskazywało na realną możliwość zakończenia pierwszego kamienia milowego w ciągu sześciu miesięcy od pierwotnego terminu oraz utrzymania harmonogramu kolejnych etapów projektu.

Zgodnie z wymogami umowy o dofinansowanie plan naprawczy został przedstawiony Instytucji Pośredniczącej – CPPC w dniu 12 lutego 2025 r., która nie zgłosiła do niego uwag.

Pomimo podjętych przez Spółkę działań pierwszy kamień milowy nie został osiągnięty w wyznaczonym terminie. Spółka od podpisania umowy podjęła działania w celu realizacji projektu polegające na zawarciu umów: dzierżawy kanalizacji kablowych, dzierżawy podbudowy słupowej oraz z podwykonawcami. Do 28 listopada 2025 r. Spółka wybudowała 535 PA (5,73%) z 8 868³⁶ objętych projektem (stan na 23 października 2025 r.), a tym samym nie osiągnięto pierwszego kamienia milowego.

Zgodnie z § 5 ust. 6 umowy o dofinansowanie, w przypadku, gdy pomimo wdrożenia planu naprawczego Spółka nie osiągnie wartości kamienia milowego określonego we WOD w terminie 6 miesięcy od wyznaczonej daty jego realizacji, CPPC jest zobowiązane do ponownej analizy wykonalności projektu oraz ustalenia przyczyn nieosiągnięcia kamienia milowego. W razie negatywnej oceny wykonalności projektu nieosiągnięcie kamienia milowego stanowi podstawę do rozwiązania umowy.

(akta kontroli str. 287-294)

Członek Zarządu wyjaśnił, że wyżej wskazana sieć szerokopasmowa została uruchomiona i z technicznego punktu widzenia możliwe jest korzystanie z niej. Podkreślił jednak, że odbiorcy końcowi nie są podłączani ze względu na brak zatwierdzenia umowy hurtowej przez Prezesa UKE. W konsekwencji MdF nie może jeszcze ocenić poziomu zainteresowania usługami na obszarze

³⁶ W systemie SIMBA na 28 listopada 2025 r. 547 PA zrealizowanych, 7255 w budowie z 8868 ogółem.

projektu. Zaznaczył również, że MdF pełni rolę operatora hurtowego i nie obsługuje bezpośrednio użytkowników końcowych, a kwestie umów przedwstępnych oraz deklaracji podłączenia leżą po stronie operatorów detalicznych.

(akta kontroli str. 469-470)

3. MdF wystąpił do Prezesa UKE o zatwierdzenie oferty hurtowej 30 sierpnia 2024 r. (wniosek wpłynął do UKE 4 września 2024 r.) W dniu 16 września 2024 r. Prezes UKE wezwał MdF do uzupełniania wniosku w zakresie:

- informacji o podmiotach pozostających w zależności lub powiązaniu,
- kompletnej oferty w wersji edytowalnej,
- uzasadnienia dla wysokości opłat,
- danych niezbędnych do zbadania zjawiska zawężania marży.

MdF przesłał poprawiony projekt 12 listopada 2024 r. W okresie od 28 listopada do 12 grudnia 2024 r. Prezes UKE przeprowadził konsultacje projektu oferty, w których udział wzięły dwa podmioty. Pismem z 14 stycznia 2025 r. Prezes UKE wezwał MdF do wyjaśnienia zapisów dotyczących kar umownych oraz „powtarzalności awarii”. MdF przedstawił odpowiedź 29 kwietnia 2025 r. Pismem z 3 czerwca 2025 r. Prezes UKE zgłosił ostatecznie 64 uwagi³⁷ do projektu oferty oraz wezwał MdF do złożenia projektu oferty z uwzględnieniem zastrzeżeń i uwag do ponownej oceny. MdF, po uwzględnieniu większości uwag Prezesa UKE, opublikował treść oferty na swojej stronie internetowej 14 lipca 2025 r., nie uwzględniając jednak wszystkich uwag Prezesa UKE, co zostało wskazane w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”. Następnie, zgodnie z wymogiem pkt 2.2 ppkt 6 Wymagań, przekazał ofertę do wiadomości Prezesa UKE oraz CPPC.

Prezes UKE uznał, że opublikowane oferty, w których nie wprowadzono wszystkich wymaganych zmian, należy traktować jako zmianę oferty w rozumieniu pkt 2.2 ppkt 7 Wymagań. W takiej sytuacji każda modyfikacja powinna być przeprowadzona zgodnie z procedurą określoną w pkt 2.2 Wymagań, czyli wymagała przedstawienia Prezesowi UKE projektu zmienionej oferty wraz z uzasadnieniem co najmniej trzy miesiące przed jej publikacją.

W związku z trwającym procesem ustalania warunków oferty hurtowej Spółka nie udostępniła wybudowanej infrastruktury. Dopiero po zatwierdzeniu cenników możliwe będzie uruchomienie i udostępnienie infrastruktury operatorom oraz użytkownikom końcowym. Zgodnie z wytycznymi zawartymi na stronie internetowej CPPC³⁸, w części dotyczącej procedowania projektu, oferta hurtowa musi zostać zatwierdzona najpóźniej w dacie osiągnięcia II kamienia milowego.

(akta kontroli str. 528-537)

³⁷ Większość uwag miała charakter redakcyjny (usunięcia zbędnych zapisów, dopracowanie definicji) natomiast główne uwagi merytoryczne dotyczyły usunięcia zapisów niezgodnych z Rekomendacjami (np.: dyskryminujący zakaz prowadzenia działalności sprzedażowej dla OK; konieczność dodania postanowienia dotyczącego zamówień na usługę dosyłową; wskazanie kary umownej wykraczającej poza Rekomendację; postanowienie dotyczące powtarzalności awarii, które wykracza poza Rekomendację; w zakresie wnioskowanej opłaty za usługę „Aktywacja usługi bez dobudowy LLU” w wysokości 178,27 zł.)

³⁸ [Rozliczanie przedsięwzięcia/projektu stawkami jednostkowymi - Centrum Projektów Polska Cyfrowa - Portal Gov.pl](#), [Wymagania hurtowe - Centrum Projektów Polska Cyfrowa - Portal Gov.pl](#)

Prezes UKE 16 listopada 2025 r. poinformował MdF, że nie wnosi uwag do przedłożonego projektu oferty oraz że od dnia jej publikacji na ogólnodostępnej stronie internetowej Spółka ma pięć dni roboczych na przekazanie oferty do CPPC i UKE. MdF jest zobowiązany do opublikowania oferty co najmniej 30 dni przed datą jej wejścia w życie. Termin ten upłynie wraz z nadejściem trzydziestego dnia od publikacji.

(akta kontroli str. 543-545)

28 listopada 2025 r. na stronie internetowej projektu opublikowano ofertę hurtową oraz listę wybudowanych PA.

(akta kontroli str. 540)

4. Realizując obowiązki informacyjne i promocyjne wynikające z § 20 umowy o dofinansowanie, MdF zamieścił w dwóch³⁹ miejscach realizacji projektu tablice informacyjne, które zawierały informacje o nazwie projektu, wysokości dofinansowania oraz oznaczenie Funduszy Europejskich, barw Rzeczypospolitej Polskiej i znaku Unii Europejskiej. Na urządzeniach zakupionych w ramach projektu umieszczono naklejki ze stosownymi oznaczeniami. Dodatkowo w siedzibie MdF umieszczono plakat informujący o realizacji projektu i otrzymanych środkach z UE. Na stronach internetowych podano dane aktualne na dzień podpisania umowy, jednak później nie zostały one zaktualizowane, co opisano w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 357-397, 510. 538)

5. Jak wskazano w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego projekt był realizowany w modelu refinansowania poniesionych wydatków. Wydatki były rozliczane wg wysokości stawek jednostkowych przypisanych przez CPPC dla danego PA, a nie rzeczywiście poniesionych kosztów. Beneficjent nie był zobowiązany do przekazywania do CPPC dowodów księgowych/faktur/opisów do faktur. W ramach zadania II (fakultatywnego - własnego) beneficjent rozliczał wykonane PA zgodnie z przypisaną stawką CAPEX⁴⁰.

Środki wydatkowane w ramach projektu do dnia zakończenia niniejszej kontroli były zgodne z rzeczowym zakresem projektu i zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, zgodnie z zasadami oraz stawkami jednostkowymi określonymi w umowie wraz z aneksami i załącznikami.

W wyniku kontroli 15⁴¹ z 212 rozliczonych PA objętych rozliczonym wnioskiem⁴², potwierdzono, że wskazana w nim infrastruktura szerokopasmowa została wybudowana i oznaczona zgodnie z załącznikiem nr 8 „Wzór obowiązku informacyjnego do umowy”. Zgodnie protokołem odbioru robót z 28 marca 2025 r.⁴³ zakres prac obejmował doprowadzenie kabli światłowodowych nie dalej niż 30 m od granicy działki lub w granicy działki. Sprawność wybudowanej sieci potwierdzono testowaniem OTDR⁴⁴, który wskazywał na techniczną możliwość świadczenia usługi. Ze względu

³⁹ Bytom ul. Glinki oraz Ruda Śląska.

⁴⁰ stawka CAPEX to jednostkowy koszt inwestycji przypisany do jednego PA, zaakceptowany w dokumentacji konkursowej/umowie.

⁴¹ PA znajdowały się w miejscowości Celiny przy ul. Polnej oraz w Bytomiu w siedzibie MdF oraz rejonie ul. Glinki.

⁴² FERC.01.01-IP.01-0016/23-004-03

⁴³ Wykonawca: T(...) Sp. z o.o.

⁴⁴ Testowanie OTDR (Optyczny reflektometr w dziedzinie czasu) to procedura przeprowadzana przy użyciu reflektometru, która służy do diagnozowania i lokalizowania problemów w kablach światłowodowych, takich jak przerwy, zagięcia czy straty na złączach i spawach. Urządzenie to polega na wysyłaniu impulsów światła w głąb włókna i analizowaniu sygnałów odbitego światła, aby stworzyć profil łącza od początku do końca.

na brak oferty hurtowej zatwierdzonej przez Prezesa UKE na wybudowanej sieci szerokopasmowej nie były świadczone usługi.

(akta kontroli str. 509-511)

6. Od zawarcia umowy Spółka złożyła trzy wnioski o rozliczenie o charakterze sprawozdawczym oraz dwa wnioski sprawozdawczo-rozliczające, które zostały zatwierdzone przez CPPC, a w których wskazała, że:

- wg stanu na dzień 24 lipca 2024 r. nie wykonała jeszcze ani jednego punktu adresowego w ramach obu zadań. Nie wskazała problemów z realizacją projektu oraz wskazała, że będzie rozliczać projekt w cyklu kwartalnym zgodnie z pierwotnym harmonogramem płatności w modelu refundacyjnym. Pierwszy wniosek o płatność refundacyjną zaplanowano na wrzesień 2024 r. Wniosek zaakceptowany przez CPPC po korekcie błędów formalnych;
- wg stanu na 3 grudnia 2024 r. wykonano pierwsze 57 PA zrealizowane w ramach zadania I oraz jeden PA w ramach zadania II. Jako główny problem w realizacji projektu wskazano trudności z pozyskaniem podwykonawców. Podjęto działania zwiększające ilość ekip budowlanych z czterech do siedmiu, żeby zapewnić płynność inwestycji. Zwiększono też zespół koordynujący z dwóch do pięciu osób. W MdF powołano nowego członka zarządu z doświadczeniem w realizacji projektów unijnych. Wniosek zaakceptowany przez CPPC po czterech korektach błędów formalnych i rachunkowych;
- wg stanu na 7 lipca 2025 r. ponownie wskazano, że wykonano 57 PA w ramach zadania I oraz jeden PA w ramach zadania II. Jako główny problem w realizacji projektu wskazano brak akceptacji przez CPPC zaproponowanego modelu biznesowego, w którym prawo własności infrastruktury mogłoby być realizowane na podstawie umowy IRU. MdF wskazała, że model, który zaproponowała zwiększa efektywność czasową inwestycji oraz w późniejszym etapie obniża koszty OPEX⁴⁵. Wniosek zaakceptowany przez CPPC bez korekt;
- wg stanu na 30 lipca 2025 r. wskazano, że wybudowano 212 (2,32%) PA oraz pięć węzłów w ramach zadania I oraz inwestycję własną stanowiącą 2,28% zadania II. Jako główny problem w realizacji projektu wskazano, że obszar 5.24.99.8 okazał się szczególnie trudny ze względu na działania obejmujące teren ośmiu powiatów, w większości o charakterze miejskim. Spółka koncentruje się obecnie na formalno-prawnym uporządkowaniu dostępu do infrastruktury niezbędnej do realizacji projektu. Wniosek zaakceptowany przez CPPC po trzech korektach błędów formalnych i rachunkowych;
- wg stanu na 26 listopada 2025 r. wskazano, że wybudowano 323 (3,53%) PA w ramach zadania I. Jako główny problem ponownie wskazano zakwestionowanie modelu biznesowego oraz związanych z tym czynności formalnych przepisywania 1 372 (15,02%) PA na MdF - wniosek był w trakcie rozpatrywania.

Jeden wniosek został złożony z uchybieniem sześciomiesięcznego terminu pomiędzy kolejnymi wnioskami, co opisano w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 106-262)

⁴⁵ Koszty operacyjne firmy.

Do dnia zakończenia kontroli CPPC rozpatrzyło jeden wniosek o płatność obejmujący okres od 8 lipca 2025 r. do 30 lipca 2025 r. Spółka wykazała w nim wykonanie 212 PA, co stanowi 2,32% zakresu projektu w zadaniu I oraz inwestycję własną⁴⁶ odpowiadającą 2,28% projektu w zadaniu II. Łączna wartość zgłoszonych robót wyniosła 985,1 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowalne stanowiły 923,0 tys. zł, a kwota dofinansowania z UE – 632,7 tys. zł. Wniosek został zatwierdzony 24 września 2025 r., a środki wypłacono Spółce tego samego dnia. CPPC, weryfikując wniosek, nie stwierdziło wydatków niekwalifikowalnych, wobec czego nie zastosowano korekty finansowej.

W części wniosku o płatność, dotyczącej problemów napotkanych w trakcie realizacji projektu, Spółka wskazała, że obszar 5.24.99.8 okazał się wyjątkowo wymagający pod względem realizacyjnym, ponieważ obejmuje teren ośmiu powiatów, w dużej mierze silnie zurbanizowanych. Nawet przy przyznanym dofinansowaniu budowa pełnej sieci od podstaw byłaby nieracjonalna ekonomicznie – zarówno z uwagi na wysokie nakłady inwestycyjne, jak i późniejsze koszty utrzymania. Z tego powodu spółka przyjęła model operacyjny zakładający maksymalne wykorzystanie dostępnej już infrastruktury. Aby ograniczyć koszty operacyjne (OPEX), założono, że infrastruktura pozostanie własnością inwestora zastępczego – w tym przypadku operatora udostępniającego zasoby – natomiast MdF będzie korzystał z niej na podstawie umowy IRU.

Jak zaznaczył Zarząd Spółki, przyjęty sposób działania jest zgodny z wymaganiami konkursu oraz postanowieniami umowy o dofinansowanie. Jego głównym celem było ograniczenie OPEX, które w tradycyjnym modelu stanowiły istotną barierę dla objęcia usługami rozproszonych punktów adresowych, szczególnie na terenach o niskiej gęstości zaludnienia. Dotychczasowe rozwiązania nie pozwalały na opłacalne świadczenie usług w takich lokalizacjach, ponieważ miesięczne koszty utrzymania infrastruktury abonenckiej przewyższały możliwe do osiągnięcia przychody.

Zastosowany model umożliwia włączenie nowej i modernizowanej infrastruktury w sposób pozwalający nie tylko na realizację zobowiązań wobec tzw. „białych plam”, lecz także na funkcjonowanie w obszarach już objętych zasięgiem innych operatorów („plamy czarne”). Jednocześnie spółka prowadziła rozmowy z CPPC, aby wypracować rozwiązanie, które pozwoli kontynuować projekt w formule możliwie najbliższej pierwotnym założeniom biznesowym, a jednocześnie adekwatnej do specyfiki obszaru i celów inwestycji.

Takie podejście, w ocenie Zarządu Spółki, umożliwia racjonalne rozłożenie kosztów, zwiększenie skali działania oraz integrację rozproszonych lokalnych sieci, co sprzyja efektywnemu wykorzystaniu istniejących zasobów. Jednocześnie wspiera realizację celów publicznych związanych z ograniczaniem wykluczenia cyfrowego oraz daje ekonomiczne podstawy do zaangażowania operatora w projekt.

Jak wskazano we wniosku o płatność, podczas weryfikacji pierwszego wniosku o płatność przyjęty model został jednak zakwestionowany. W rezultacie, mimo że fizycznie wybudowano 1 653 punkty adresowe, możliwe było rozliczenie 229 punktów podstawowych oraz jednego punktu w ramach zadania II. Spółka musiała więc rozpocząć proces uzyskiwania prawa do korzystania z infrastruktury bezpośrednio na siebie. Pomimo wdrożenia planu naprawczego nie zrealizowano pierwszego kamienia milowego.

⁴⁶ Inwestycja o wartości 62,1tys. zł

Zarząd Spółki wskazał, że obecnie spółka koncentruje się na uporządkowaniu kwestii formalnych związanych z dostępem do infrastruktury koniecznej do realizacji przedsięwzięcia. Kluczowe działania obejmują przepisywanie umów dzierżawy z właścicielami istniejącej infrastruktury oraz składanie wniosków do operatorów sieci elektroenergetycznych o dzierżawę słupów. Równolegle prowadzone są czynności mające na celu uzyskanie cesji praw do użytkowania infrastruktury na rzecz beneficjenta projektu.

(akta kontroli str. 325-345)

Dyrektor Biura Projektów Rozwoju Cyfrowego 3 CPPC, w piśmie z 23 października 2025 r., nie wyraziła zgody na proponowane przez Spółkę zastosowanie modelu opartego na umowie IRU, uzasadniając swoje stanowisko w następujący sposób: *Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z 16.02.2023 r. (Dz.U. 2023 poz. 405) jednoznacznie wskazuje, że pomoc w ramach Priorytetu I programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027 może być udzielana na budowę sieci NGA. Celem interwencji jest zatem powstanie nowej infrastruktury, umożliwiającej świadczenie usług szerokopasmowych o określonych parametrach. Finansowanie samego korzystania z infrastruktury już istniejącej nie wpisuje się w ten cel. Do podobnego wniosku prowadzi analiza dokumentu pn. „Wymagania dla Sieci KPO/FERC (Wymagania). Wymagania dotyczą sieci szerokopasmowej wybudowanej, rozbudowanej lub przebudowanej z wykorzystaniem środków publicznych przyznanych w ramach konkursów na dofinansowanie budowy sieci NGA ze środków Krajowego Planu Odbudowy/Funduszy Europejskich na Rozwój Cyfrowy („Wstęp”, str. 3 Wymagań). W związku z powyższym środki publiczne pochodzące z dofinansowania powinny być przeznaczone na budowę sieci, a nie jedynie na jej dzierżawienie. Wymagania definiują również Beneficjenta jako podmiot, który pozyskał za środki publiczne do budowy, przebudowy lub rozbudowy Infrastruktury telekomunikacyjnej w ramach KPO/FERC, a nie do opłacania dzierżawy infrastruktury należącej do innego podmiotu. Wymagania nakładają ponadto na Państwa obowiązek zagwarantowania otwartego i niedyskryminującego dostępu hurtowego oraz dostępu do infrastruktury, w tym w szczególności w segmencie abonenckim. Wykonanie tego obowiązku w praktyce wymaga, aby Beneficjent faktycznie dysponował siecią w segmencie abonenckim wybudowaną lub zmodernizowaną w ramach projektu, ponieważ to ten segment sieci decyduje o objęciu zasięgiem końcowych punktów adresowych i jest kluczowy dla definicji sieci NGA. W przedstawionym modelu, segment abonencki nie będzie przez Państwa rozwijany, lecz pozostanie własnością innego operatora, a Państwa spółka nabędzie jedynie prawo użytkowania elementów sieci. Oznacza to, że środki publiczne przeznaczone na projekt nie służą rozbudowie sieci NGA w tym segmencie, lecz finansują dzierżawę infrastruktury już istniejącej. W takim układzie Beneficjent nie realizuje wprost celu interwencji określonego w rozporządzeniu. Wybudowana przez Beneficjenta sieć szerokopasmowa powinna spełniać wymagania minimalne, w tym wymagania w zakresie nadmiarowości infrastruktury, które są kluczowe z punktu widzenia możliwości świadczenia usług hurtowych. W ramach konkursu została dopuszczona możliwość dzierżawy infrastruktury od innych operatorów, o ile ta infrastruktura istniała przed realizacją projektu (o czym jest mowa m.in. w punkcie 1.5.6 Wymagań). Taka dzierżawa ma na celu racjonalizację ponoszonych kosztów, poprzez wyeliminowanie dublowania zasobów w określonych fragmentach sieci. W przypadku dzierżawy infrastruktury zostały złagodzone wymagania w obszarze nadmiarowości. Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z przyjętymi założeniami, ewentualna dzierżawa infrastruktury telekomunikacyjnej od innego operatora miała stanowić jedynie uzupełnienie budowanej sieci szerokopasmowej. W mojej ocenie, zaproponowany sposób realizacji projektu budowy sieci spowoduje, że budowana sieć nie będzie spełniać wymagań w zakresie nadmiarowości zasobów, co istotnie ograniczy możliwość świadczenia*

usług hurtowych. Ponadto powierzenie realizacji segmentu abonenckiego innemu podmiotowi i ograniczenie się do prawa użytkowania spowoduje, że Beneficjent nie będzie w stanie w pełni wykonać swoich obowiązków dotyczących zapewnienia otwartego hurtowego dostępu do sieci w okresie przewidzianym w Wymaganiach. Podsumowując, model realizacji projektu oparty wyłącznie na dzierżawie segmentu abonenckiego w formule IRU nie odpowiada celowi interwencji, jakim jest budowa/rozbudowa/przebudowa sieci NGA oraz nie gwarantuje pełnego wykonania obowiązków Beneficjenta wynikających z Wymagań KPO/FERC oraz umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 341-345)

28 listopada 2025 r. w piśmie skierowanym do NIK i do wiadomości CPPC, MdF podtrzymała swoje stanowisko wskazując, że Spółka nie zgadza się ze stanowiskiem CPPC i podkreśla, że ani przepisy prawa, ani dokumentacja konkursowa FERC, ani umowa o dofinansowanie nie zakazują realizacji segmentu abonenckiego sieci w oparciu o dzierżawę włókien w modelu IRU.

W ocenie Spółki, model ten jest dopuszczalny i znajduje uzasadnienie w:

- utrwalonej praktyce regulacyjnej – IRU (nieodwoływalne, długoterminowe prawo użytkowania infrastruktury) funkcjonuje w polskim sektorze telekomunikacyjnym od lat, m.in. w rozwiązaniach stosowanych w projektach unijnych;
- ograniczonym zakresie zastosowania – Spółka planowała wykorzystać IRU wyłącznie w segmencie abonenckim, definiowanym w dokumentacji jako odcinek od budynku abonenta do pierwszego punktu elastyczności;
- racjonalności ekonomicznej – celem było obniżenie kosztów OPEX w lokalizacjach o rozproszonych PA, w których budowa pełnej infrastruktury byłaby nieopłacalna;
- udostępnienie przez operatora włókien w modelu IRU pozwoliłoby objąć siecią hurtową zarówno „białe”, jak i „czarne plamy”;
- zgodności technicznej z Wymaganiami – Spółka deklaruje, że udostępnione w takim modelu włókna spełniałyby wszystkie parametry techniczne przewidziane w dokumentacji, a operator dzierżawiący zostałby do tego zobowiązany w umowie IRU;
- zgodności z zapisami Wymagań – dokumentacja nie wskazuje, że poszczególne segmenty sieci muszą być własnością beneficjenta. Wprost dopuszcza dzierżawę włókien (bez obowiązku zapewnienia nadmiarowości) w segmentach istniejących lub dzierżawionych;
- spójności z zasadami trwałości projektu – zdaniem Spółki model IRU zapewnia pełną kontrolę nad siecią, a prawo do korzystania z włókien byłoby ustanawiane na cały okres projektu i okres jego trwałości;
- dopuszczalności kosztowej – Umowa, Wymagania ani dokument „Fundusze” nie zakazują ponoszenia kosztów dzierżawy segmentu abonenckiego ani stosowania modelu IRU;
- możliwości prawidłowego udokumentowania – Spółka wskazuje, że wszystkie wymagane dokumenty potwierdzające budowę lub modernizację segmentu abonenckiego oraz nabycie prawa do włókien mogą być przedkładane CPPC (m.in. umowa IRU, protokoły odbioru, projekty, dokumentacja powykonawcza, potwierdzenia tytułów prawnych).

W przekazanym do NIK i CPPC piśmie Spółka podtrzymuje stanowisko, że model dzierżaw IRU jest zgodny z Wymaganiami, zapewnia efektywną realizację projektu, pełną kontrolę nad siecią oraz

prawidłowe świadczenie usług hurtowych. Jednocześnie wskazuje, że wobec zakwestionowania modelu przez CPPC Spółka prowadzi analizę możliwych wariantów realizacji projektu bez IRU. Podkreśla także, że rezygnacja z tego rozwiązania oznaczałaby istotny wzrost kosztów utrzymania sieci oraz spadek jej rentowności.

(akta kontroli str. 341-345)

NIK zauważa, że do dnia zakończenia kontroli MdF nie uzyskał od CPPC jednoznacznej informacji o przyjętym modelu biznesowym lub o poddaniu WOD ponownej analizie wykonalności, o której mowa w § 5 ust. 6 umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 339-340)

7. W trakcie realizacji projektu UAE przeprowadził w dniach 14-15 stycznia 2025 r. kontrolę, której celem było ustalenie, czy zbudowana infrastruktura została wykonana lub jest utrzymywana zgodnie z umową o dofinansowanie oraz przedstawioną przez Spółkę dokumentacją, w tym w szczególności czy MdF umożliwił efektywny dostęp hurtowy dla innych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. W ramach tej kontroli UAE zweryfikował czy zbudowana infrastruktura została wykonana zgodnie z umową o dofinansowanie w zakresie aspektów technicznych, spełniała kryteria jakościowe zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentacji konkursowej oraz czy umożliwia efektywny dostęp hurtowy dla innych przedsiębiorców. W informacji pokontrolnej FERC.01.01-IP.01-0016/23-001-INF z 22 stycznia 2025 r. UAE nie stwierdziło żadnych uchybień jednocześnie wskazując, że projekt był w trakcie realizacji a spółka zadeklarowała, że zrealizuje do 31 stycznia 2025 r. objęcie zasięgiem sieci PA w liczbie wynikającej z pierwszego kamienia milowego. UAE nie wydało zaleceń pokontrolnych nie wskazywało także na ryzyko nieosiągnięcia pierwszego kamienia milowego.

(akta kontroli str. 78-85)

Według stanu na dzień złożenia wniosku rozliczającego z 26 listopada 2025 r. nie osiągnięto żadnego wskaźnika rezultatu, a wskaźniki produktu osiągnięto na następującym poziomie:

- dodatkowe lokale mieszkalne dysponujące szerokopasmowym dostępem do sieci o bardzo wysokiej przepustowości z deklarowanych we WOD w ilości 10 269 szt. zrealizowano w 5,73 %;
- dodatkowe podmioty objęte dostępem do sieci szerokopasmowej o bardzo dużej przepustowości (użytkownik SED) – nie zrealizowano deklarowanej ilości 3 szt. - nie podłączono żadnego podmiotu;
- dodatkowe przedsiębiorstwa dysponujące szerokopasmowym dostępem do sieci o bardzo wysokiej przepustowości z 2 600 szt. tj. w 2,96 %;
- dodatkowe punkty adresowe dysponujące szerokopasmowym dostępem do sieci o bardzo wysokiej przepustowości z 9 131 szt. tj. w 5,86%;
- liczba węzłów dostępowych z 12 szt. tj. w 41,67%.

(akta kontroli str. 194-229)

8. MdF przekazał Prezesowi UKE oświadczenie o nieposiadaniu infrastruktury telekomunikacyjnej, zgodnie z art. 29 ust. 2a ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o *wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych*⁴⁷, kolejno 7 lutego 2024 r. za rok 2023 i 6 marca 2025 r. za rok 2024.

(akta kontroli str. 268-278)

9. Spółka nie przekazywała Ministrowi Cyfryzacji informacji do systemu SIDUSIS wymaganych przepisami art. 29k *Megaustawy*, gdyż infrastruktura finansowana z FERC, nie zapewniała jeszcze szerokopasmowego dostępu do internetu, ani nie stwarzała ku temu warunków.

Członek Zarządu Spółki wyjaśnił, że: *MdF (...) dotychczas nie był objęty obowiązkami sprawozdawczymi na podstawie art. 29k ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych (...). Zgodnie z przepisami art. 29j i nast. Megaustawy, w Systemie Informacyjnym o Dostępie do Usług Stacjonarnego Internetu Szerokopasmowego (SIDUSIS) prezentuje się informacje o punktach adresowych, w których: 1) jest możliwe świadczenie, 2) jest planowane zapewnienie możliwości świadczenia w wyniku realizacji inwestycji finansowanych ze środków publicznych, 3) w ciągu 3 lat jest planowane zapewnienie możliwości świadczenia w wyniku realizacji inwestycji ze środków prywatnych. Na przedsiębiorcach telekomunikacyjnych ciąży obowiązek sprawozdawania informacji, o których mowa w pkt. 1) oraz 3), natomiast informacje, o których mowa w pkt 2) powinny być automatycznie uzyskiwane z Systemu Informatycznego ds. Monitorowania, Badania i Analiz (SIMBA). Przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie mają obowiązku sprawozdawania informacji o planach inwestycyjnych, finansowanych ze środków publicznych. W kontekście informacji żądanych przez tut. Organ, wyjaśniam, że infrastruktura realizowana ze środków publicznych pochodzących z FERC, z przyczyn formalnoprawnych nie zapewnia jeszcze ani nie umożliwia zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu, zaś w punktach adresowych w zasięgu tej infrastruktury nie jest jeszcze możliwe świadczenie usług. Stąd MdF nie miał jeszcze obowiązku sprawozdawania informacji, o których mowa w art. 29k ust. 1 *Megaustawy*, ponieważ infrastruktura ta – do czasu zatwierdzenia oferty hurtowej przez Prezesa UKE – nie umożliwia świadczenia usług w punktach adresowych. Do czasu zatwierdzenia oferty hurtowej przez Prezesa UKE, infrastruktura ta w rozumieniu art. 29j *Megaustawy* pozostaje planem inwestycyjnym, do tego finansowanym ze środków publicznych. Zgodnie z art. 29k ust. 2 *Megaustawy*, w celu prezentowania informacji, o których mowa w art. 29j pkt 2, SIDUSIS umożliwia wymianę informacji między bazami danych o przebiegu realizacji inwestycji finansowanych ze środków publicznych zapewniających możliwość świadczenia usług transmisji danych zapewniających stacjonarny szerokopasmowy dostęp do Internetu. Tym samym informacje o infrastrukturze, dzięki której w kolejnych punktach dopiero będzie możliwe świadczenie usług (a możliwość ta powstanie po zatwierdzeniu oferty hurtowej przez Prezesa UKE), powinny być automatycznie przekazywane z SIMBA do SIDUSIS. Ponadto MdF składa coroczne oświadczenia w do systemu RPT.*

Z uwagi na to, że na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie zostały spełnione warunki techniczne i regulacyjne (w tym dotyczące zatwierdzenia oferty hurtowej) umożliwiające świadczenie usług, NIK uwzględnia powyższe wyjaśnienia.

(akta kontroli str. 463-464)

⁴⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 311, ze zm. Dalej: „*Megaustawa*”.

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Do dnia zakończenia kontroli, MdF nie zrealizował pierwszego kamienia milowego, gdyż nie osiągnął 15% poziomu realizacji wskaźników projektu, co było niezgodne z § 5 ust. 5 umowy i może zwiększać ryzyko nieosiągnięcia kolejnych etapów projektu. Postanowienie to zobowiązywało MdF do wykonania do 31 stycznia 2025 r. co najmniej 15% PA w ramach realizowanego projektu⁴⁸. Ponadto, mimo wdrożenia planu naprawczego, MdF nie osiągnął pierwszego kamienia milowego w terminie do 31 lipca 2025 r., tj. w terminie określonym w tym planie.

Członek Zarządu wyjaśnił, że: *Powodem, dla którego nie udało się MdF zrealizować kamieni milowych było ryzyko inwestycyjne związane z realizacją projektu. Dla wyjaśnienia powyższego, Spółka wskazuje, że w pierwszej turze wyczerniono Spółce 1 753 punkty adresowe z ogólnej liczby 9 131 punktów adresowych, co stanowiło ponad 19% punktów adresowych w całym projekcie. Powyższa informacja przełożyła się na wstrzymanie prac związanych z ryzykiem inwestycyjnym. Dodać należy, że oprócz faktu, że całość projektu została wywrócona niejako do góry nogami, a jego realizacja postawiona pod znakiem zapytania, to jeszcze na spółkę zostało przerzucone działanie, które powinno być realizowane przez CPPC, a mianowicie weryfikacja zaczerpniętych punktów. W konsekwencji opisane wyżej przyczyny spowodowały niezrealizowanie przez MdF kamieni milowych z umowy. Należy wskazać, że na etapie wnioskowania, Spółka traktowała projekt jako spójną inwestycję w infrastrukturę liniową. Wyłączenie około 1/5 punktów adresowych z projektu, jest okolicznością, która w kontekście kosztorysowania i budowy każdemu rozsądnemu inwestorowi nakazuje przemyślenie zasadności dalszej realizacji inwestycji. Akcja wyczerniania dużej liczby PA, zmusiła niejednego beneficjenta do przemyślenia dalszej zasadności realizacji projektu. Była to zmiana reguł gry w jej trakcie. Dopiero po protestach ze strony beneficjentów, dotkniętych działaniami CPPC, instytucja przyjęła rozwiązanie, zgodnie z którym beneficjent musiał wykazać, że skala poniesionych kosztów (w tym prace projektowe, koszty map, uzgodnień, itp.) uzasadnia przywrócenie wyczernionych PA do projektu. W przypadku MdF, ocena ryzyka inwestycyjnego była główną przyczyną opóźnienia.*

(akta kontroli str. 348-350)

W ocenie NIK wyjaśnienia Członka Zarządu Spółki nie usprawiedliwiają braku wykonania pierwszego kamienia milowego w terminie wskazanym w §5 ust. 5 umowy o dofinansowanie. Spółka była zobowiązana do zakończenia co najmniej 15% punktów adresowych do 31 stycznia 2025 r., a obowiązek ten był jasny i niezależny od późniejszych zmian w projekcie. Choć Spółka wskazała na problemy związane z „wyczernieniem” części punktów adresowych, okoliczność ta nie uniemożliwiała realizacji prac na pozostałym, nadal dużym obszarze projektu. Ryzyko inwestycyjne jest naturalnym elementem takich przedsięwzięć i nie zwalnia z wykonania działań, które można było prowadzić niezależnie od spornych punktów. NIK zwraca również uwagę, że nawet po wprowadzeniu planu naprawczego Spółka nie nadrobiła opóźnień,

⁴⁸ Na dzień 28 listopada 2025 r. realizacją projektu wynosiła 5,73%.

co świadczy o braku skutecznych działań korygujących realizację zadania zgodnie z harmonogramem.

2. Na stronach internetowych projektu MdF zamieścił nieaktualne dane dotyczące projektu. Okres kwalifikowalności wydatków wskazano na od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r. Aneksiem z 20 września 2024 r. przesunięto termin kwalifikowalności wydatków z 1 na 31 stycznia 2024 r. do 31 stycznia 2027 r. Kwota projektu wykazana na stronach internetowych była niezaktualizowana w związku z zawarciem aneksu. Powyższym naruszono §20 ust. 2 lit. c, g i h umowy o dofinansowanie, który zobowiązywał do umieszczenia krótkiego opisu projektu na oficjalnej stronie internetowej Beneficjenta lub mediów społecznościowych. Opis ten miał zawierać: zadania, działania, które będą realizowane w ramach projektu (opis, co zostanie zrobione, zakupione etc.), wartość projektu (całkowity koszt projektu), wysokość dofinansowania ze środków europejskich oraz okres realizacji zadania.

Jak wyjaśnił Prezes, MdF zlecił grafikowi, niezwłocznie po zawarciu aneksów do umowy, prace związane z aktualizacją danych wynikających z ich zawarcia na stronie internetowej MdF MiŚOT. Niemniej jednak, z uwagi na spiętrzenie w jednym czasie czynności wynikających z innych przyjętych przez grafika zadań i powstałe w wyniku tego opóźnienia w ich realizacji, prace te nie zostały wykonane w sposób terminowy. MdF wskazuje przy tym, że podjął stosowne działania, w wyniku których na dzień 23 września 2025 r. na stronie internetowej MdF MiŚOT znajdują się już aktualne dane wynikające z zawartych aneksów do umowy.

(akta kontroli str. 538-542)

W związku z aktualizacją danych na stronach www. Spółki NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego.

3. Spośród pięciu złożonych przez MdF wniosków rozliczeniowych jeden – wniosek FERC.01.01-IP.01-0016/23-003-01, obejmujący okres od 4 grudnia 2024 r. do 7 lipca 2025 r. – został złożony z 36 dniowym opóźnieniem, tj. 9 lipca 2025 r. Było to niezgodne z § 9 ust. 6 umowy o dofinansowanie, zgodnie z którym Beneficjent składa wniosek o płatność nie rzadziej niż co sześć miesięcy, przy czym pierwszy wniosek o płatność składany jest w terminie do sześciu miesięcy od dnia zawarcia Umowy, a każdy kolejny wniosek o płatność składany jest w terminie do sześciu miesięcy od dnia złożenia poprzedniego wniosku o płatność.

Członek Zarządu wyjaśnił, że opóźnienie wynikało ze złożenia wniosku w wersji roboczej, bez jego zatwierdzenia w systemie. Dopiero ponowne złożenie tego wniosku spowodowało objęcie wnioskiem ww. okresu. Wskazał również, że opóźnienie nie miało negatywnych skutków finansowych dla projektu oraz nie wpływało na budowaną sieć.

(akta kontroli str. 129-144,350)

NIK odnosząc się do ww. wyjaśnień zauważa, że terminowe składanie wniosków rozliczeniowych ma na celu zapewnienie CPPC aktualnych i rzetelnych danych o stanie realizowanego przedsięwzięcia, a nieterminowe składanie ww. wniosków powoduje konieczność dodatkowej weryfikacji i ewentualnych wezwań beneficjentów co w efekcie utrudnia sprawne zatwierdzanie wniosków. Złożenie wniosku po terminie nie miało wpływu na realizację inwestycji.

4. Spółka opublikowała ofertę hurtową, w której nie uwzględniono wszystkich uwag Prezesa UKE zgłoszonych na etapie uzgadniania jej projektu, co stanowiło naruszenie pkt 2.2 ppkt 6 Wymagań, stanowiących załącznik nr 5 do umowy o dofinansowanie. Zgodnie z tymi Wymaganiami: *OSD, przed opublikowaniem Oferty, jest zobowiązany dostosować projekt Oferty do zastrzeżeń i uwag zgłoszonych przez Prezesa UKE.*

Spółka publikując ofertę nie uwzględniła następujących uwag Prezesa UKE:

- pkt 57 Pisma - Załącznik nr 11 Oferty Cennik, ust. 3 lit. d: dotyczący opłaty za usługę „Aktywacja usługi bez dobudowy LLU” w wysokości 178,27 zł. Prezes UKE wskazał konieczność usunięcia tej opłaty, natomiast Operator ją pozostawił, usuwając jednocześnie niekwestionowaną opłatę „Uruchomienie usługi oraz późniejsza Dezaktywacja usługi BSA” z ust. 2 lit. b.,
- pkt 64 Pisma - Załącznik nr 11 Oferty, Cennika ust. 14: opis dotyczył rezerwacji słupa, co wymagałoby umieszczenia pozycji cennikowej w ust. 8 „Podbudowa słupowa” jako „Rezerwacja 1 słupa – opłata miesięczna”. Operator pozostawił bez zmian zapis, który zgodnie z pkt 62 Pisma, ust. 14 powinien zostać usunięty.

Zarząd MdF nieuwzględnienie uwag Prezesa UKE tłumaczył tym, że: *Przez błąd techniczny, usunięta została zła opłata dot. aktywacji BSA zamiast aktywacji LLU w tej samej wartości. Druga uwaga miała podłoże czysto redakcyjne.*

(akta kontroli str. 536-537, 543)

NIK odnosząc się do ww. wyjaśnień wskazuje, że obowiązek uzgodnienia treści oferty z Prezesem UKE przed jej publikacją wynika wprost z pkt 2.2 ppkt 6 Wymagań i ma charakter bezwzględny. Spółka opublikowała ofertę, mimo że nie uwzględniała ona wszystkich zgłoszonych zastrzeżeń organu regulacyjnego. Wyjaśnienie, iż pozostawienie kwestionowanej opłaty „Aktywacja usługi bez dobudowy LLU” oraz usunięcie opłaty dotyczącej BSA było skutkiem „błędu technicznego”, nie może zostać uznane za wystarczające. Spółka powinna zapewnić weryfikację dokumentu przed publikacją, zwłaszcza że odnosi się on do regulowanych elementów oferty hurtowej. Podobnie określenie drugiej rozbieżności jako „czysto redakcyjnej” nie znajduje potwierdzenia w treści uwag Prezesa UKE, który formułował jednoznaczne wymagania dotyczące usunięcia wskazanego punktu cennika.

W związku z niewniesieniem uwag przez Prezesa UKE do ostatecznej wersji projektu oferty hurtowej, NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego.

IV. Uwaga i wniosek

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

Uwaga

Podjąć działania zmierzające do terminowego składania sprawozdań/wniosków rozliczeniowych do Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

Wniosek

NIK wnosi o zintensyfikowanie działań niezbędnych do zapewnienia realizacji projektu zgodnie z umową o dofinansowanie oraz celem interwencji określonym w przepisach oraz dokumentach programowych FERC.

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 Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Katowicach. 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 wniosku pokontrolnego i wykorzystania uwagi 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.

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

Katowice, dnia 16 grudnia 2025 r.

Kontroler

Piotr Jużków

St. inspektor kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

p.o. Dyrektor

Marcin Wesoły

/podpisano elektronicznie/