



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Prezes NIK

DWP.411.5.1.2026

**Pan
Krzysztof Gawkowski
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Cyfryzacji
ul. Królewska 27
00-060 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

I/25/001/LPO

Ochrona dzieci i młodzieży przed treściami szkodliwymi, niebezpiecznymi i pornograficznymi w internecie

Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały Kolegium Najwyższej Izby
Kontroli nr 28/26 z 20 maja 2026 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wielkopolska Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

tel. +48 61 655 62 00, dwp@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Cyfryzacji¹, ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Krzysztof Gawkowski, Wiceprezes Rady Ministrów - Minister Cyfryzacji², od 13 grudnia 2023 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

Marlena Małąg, Minister Rozwoju i Technologii – kierująca działem administracji rządowej informatyzacja³ od 27 listopada do 12 grudnia 2023 r., Janusz Cieszyński, Minister Cyfryzacji, od 6 kwietnia 2023 r. do 26 listopada 2023 r., Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów – Minister Cyfryzacji, od 6 października 2020 r. do 5 kwietnia 2023 r., Marek Zagórski, Minister Cyfryzacji, do 5 października 2020 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Przeciwdziałanie lub ograniczanie dostępu dzieciom i młodzieży do treści szkodliwych, niebezpiecznych i pornograficznych.
2. Wydatkowanie środków finansowych przez Ministra Cyfryzacji na zapobieganie lub ograniczanie dostępu dzieci i młodzieży do treści szkodliwych, niebezpiecznych i pornograficznych w internecie oraz nadzór nad ich gospodarnym i prawidłowym wydatkowaniem przez podmioty wykonujące zadania zlecone.

Okres objęty kontrolą

Lata 2020-2025⁴, z wykorzystaniem dowodów sprzed tego okresu, jeśli miały związek z kontrolowaną działalnością.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Wielkopolska Delegatura w Poznaniu⁶

Kontroler

Jakub Iwanicki, p.o. Wicedyrektor delegatury, upoważnienie do kontroli nr LPO/83/2025 z 22 maja 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej także: MC lub Ministerstwo.

² Dalej także: Minister.

³ Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 2589).

⁴ Czynności kontrolne zakończono 15 grudnia 2025 r.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁶ Do 31 grudnia 2025 r. Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Poznaniu.

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Minister Cyfryzacji podejmował inicjatywy mające na celu zapobieganie lub ograniczanie dostępu małoletnim do treści szkodliwych, niebezpiecznych i pornograficznych w internecie, w tym o charakterze regulacyjnym, edukacyjnym i organizacyjnym. Poza regularnymi działaniami edukacyjnymi nie wdrożono jednak rozwiązań, które wystarczająco skutecznie wspierałyby ochronę dzieci i młodzieży w internecie.

Działania regulacyjne

W okresie objętym kontrolą Minister opracował założenia istotnych aktów prawnych.

W projekcie *Strategii Cyfryzacji Państwa do 2035 roku*, po raz pierwszy (październik 2024 r.) – w dokumencie tej rangi – przedstawiono zdrowie psychiczne i ochronę obywateli przed szkodliwymi treściami jako aspekt bezpieczeństwa państwa, a jako jedno z wyzwań państwa wymieniono rosnące koszty psychospołeczne związane ze sferą cyfrową⁸. Również w projekcie *Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej na lata 2025-2029*⁹ (czerwiec 2025 r.), wśród zawartych w nim celów i zadań wymieniono m.in. podjęcie działań ze szczególnym uwzględnieniem aktualnych trendów, które zagrażają dzieciom i młodzieży.

Dotychczasowa *Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019-2024* nie uwzględniała zdecydowanych działań, adekwatnych do zidentyfikowanych zagrożeń i ich silnego wpływu na rozwój młodych ludzi, mimo że wyniki badań od lat wskazywały na problemy związane z negatywnym oddziaływaniem (dostępnych dla dzieci i młodzieży) treści w internecie jakimi są straty materialne, przestępstwa, czy destrukcyjny wpływ na zdrowie psychiczne nieletnich.

Minister m.in. dwukrotnie podjął próbę ustawowego uregulowania zasad ochrony dzieci przed dostępem w internecie do treści nieodpowiednich¹⁰ (w latach 2022-2023) oraz szkodliwych¹¹ (w latach 2024-2025). Opracowane w Ministerstwie projekty miały na celu wprowadzenie mechanizmów ograniczających dostępność tych treści, ze względu na dopiero rozwijającą się wrażliwość, umiejętność krytycznego myślenia oraz wiedzę o świecie, a także z uwagi na negatywny wpływ, jaki mogą mieć na rozwój emocjonalny, poznawczy i społeczny dzieci.

Dwukrotnej próby ustawowego uregulowania zasad ochrony dzieci przed dostępem w internecie do treści nieodpowiednich i szkodliwych nie poprzedzono jednak kompleksową analizą zjawiska, któremu chciano przeciwdziałać. Przy opracowaniu projektu ustawy o ochronie małoletnich przed treściami szkodliwymi (w latach 2024-2025) pominięto zasadniczą kwestię zdefiniowania treści szkodliwych, wskazując na brak dostatecznych badań w tym obszarze. W Ministerstwie założono,

⁷ 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.

⁸ Do zakończenia kontroli NIK przedmiotowy dokument nie wszedł w życie.

⁹ Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej na lata 2019-2024 przestała obowiązywać z końcem 2024 r.

¹⁰ Dalej też jako: projekt pierwszy. W wykazie Rządowego Centrum Legislacji (RCL) nr UD451, druk nr 3282 w Sejmie IX kadencji. Projekt dotyczył ograniczenia dostępu do treści pornograficznych.

¹¹ Dalej też jako: projekt drugi. W wykazie Rządowego Centrum Legislacji nr UD179. Projekt, w pierwotnym brzmieniu dotyczył zarówno treści szkodliwych, jak i pornograficznych. W wyniku ograniczenia zakresu przedmiotowego projektu odnosi się on – na obecnym etapie prac legislacyjnych – wyłącznie do treści pornograficznych.

że w pierwszej kolejności niezbędne jest ograniczenie dostępności do pornografii, jako najbardziej rozpoznanego zagrożenia, negatywnie wpływającego na psychikę i wrażliwość młodych, a następnie podejmowanie kolejnych działań. W efekcie drugi projekt, podobnie jak pierwszy, ograniczył się przedmiotowo do uregulowania zasad dostępu do pornografii i nie dotyczył treści szkodliwych i niebezpiecznych.

Wyniki badań i opracowań, w tym także podmiotów i organizacji międzynarodowych zajmujących się dobrostanem i bezpieczeństwem małoletnich wskazywały m.in., że platformy społecznościowe i serwisy internetowe nie zapewniają rzeczywistej weryfikacji wieku użytkowników. W efekcie już siedmiolatki korzystają z mediów społecznościowych, które wykorzystywane są do nękania, zastraszania, udostępniania pornografii lub rozpowszechniania patotreści¹², a platformy internetowe stosują mechanizm uzależniający użytkownika poprzez personalizację i sposób wyświetlanych treści. Z prowadzonych w tym czasie badań wynikało, że czas spędzony *online* przez małoletnich znacząco przekraczał pięć godzin dziennie, w 2024 r. nastąpił wzrost odsetka uczniów oglądających patostreamy (do 65%), a pierwszy kontakt z pornografią *online* następował w wieku 11 lat i 3 miesięcy¹³. W Ministerstwie posiadano wiedzę o zjawisku i skali (dane statystyczne) korzystania przez dzieci i młodzież z internetu, w tym o czasie i wieku dostępu do treści szkodliwych, niebezpiecznych i pornograficznych oraz związanych z tym zagrożeniach. Jednakże wiedza ta nie obejmowała niektórych istotnych aspektów, w tym m.in. zmieniających się mechanizmów negatywnego oddziaływania dostępnych treści na zachowanie i dobrostan dzieci i młodzieży, sposobów ich docierania do małoletnich, czy działań głównych dostawców usług umożliwiających rozpowszechnianie ww. treści.

Minister Cyfryzacji w marcu 2024 r. opracował projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw¹⁴ i w grudniu 2025 r. doprowadził do uchwalenia tej ustawy przez Sejm Rzeczypospolitej. W związku z tym, że ustawa ostatecznie nie weszła w życie¹⁵ od blisko dwóch lat w Polsce nie ma przepisów zapewniających stosowanie unijnego rozporządzenia o usługach cyfrowych¹⁶, w tym przewidzianych w nim rozwiązań chroniących małoletnich przed takimi zagrożeniami, jak: dostęp do szkodliwych treści, uzależniające mechanizmy angażowania użytkownika, cyberprzemoc czy profilowanie reklam. W związku z powyższym Polska jako jedyne państwo członkowskie UE nie wyznaczyła koordynatora ds. usług cyfrowych¹⁷, co oznaczało że od lutego 2024 r. polscy użytkownicy usług cyfrowych pozbawieni byli możliwości m.in. korzystania ze środka ochrony indywidualnej w postaci skargi na dostawców usług pośrednich.

¹² Patotreści zaliczają się do szkodliwych treści w internecie. Pojęcie patostreamu bądź patostreamingu pochodzi z połączenia słów „patologia” oraz stream (ang.) „strumień”, używanego na określenie transmisji, cyfrowego przekazu (strumień informacji). Jego specyfika polega na tym, że patostreamerzy publikują treści regularnie i zarabiają na swojej aktywności.

¹³ R. Lange (red.), Nastolatki (...).

¹⁴ Projekt z 15 marca 2024 r., w wykazie RCL nr UC21.

¹⁵ Czynności kontrolne zakończono 15 grudnia 2025 r., natomiast Prezydent RP odmówił podpisania ustawy 9 stycznia 2026 r.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i rady (UE) 2022/2065 z 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (Dz. U. UE. L. z 2022 r. Nr 277, str. 1 ze zm.).

¹⁷ Tymczasowego koordynatora ds. usług cyfrowych powołano dopiero w maju 2025 r., po złożeniu przez Komisję Europejską skargi przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przepisy ww. ustawy, miały m.in. ustanowić krajowego koordynatora ds. usług cyfrowych oraz wprowadzić uregulowania umożliwiające wydawanie decyzji administracyjnych zawierające nakazy podjęcia działań przeciwko nielegalnym treściom.

NIK wskazuje, że ze względu na brak uregulowań dotyczących ograniczania dostępności dzieciom i młodzieży treści szkodliwych, niebezpiecznych i pornograficznych, istnieje pilna potrzeba podjęcia niezbędnych działań legislacyjnych w celu zapewnienia ochrony tej grupy użytkowników internetu.

Działania informacyjno-edukacyjne z zakresu bezpieczeństwa w internecie

W latach 2020-2025 Minister zlecał NASK realizację zadań¹⁸ w zakresie edukacji i profilaktyki zasad bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych i tzw. higieny cyfrowej¹⁹, w tym w ramach wykonywania przez NASK²⁰ zadań operatora Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej i prowadzenie projektów takich jak *Higiena cyfrowa*, *Cyberlekcje* oraz *Bezpieczni w sieci*. Na stronie internetowej (www.gov/web/cyfryzacja) Ministerstwo publikowało komunikaty i treści edukacyjne, a na zlecenie Ministra wyemitowano serię audycji radiowych dotyczących cyberbezpieczeństwa i bezpiecznego korzystania z internetu (w październiku i listopadzie 2024 r.). Ponadto, w ramach udzielanego NASK dofinansowania, Minister zapewniał funkcjonowanie Zespołu Dyżurnet.pl jako punktu kontaktowego do zgłaszania nielegalnych treści w internecie.

Podejmowane przez Ministra działania²¹ dotyczyły głównie inicjatyw edukacyjnych, jednak sposób ich realizacji nie zawsze sprzyjał dotarciu z przekazem do jak największej grupy odbiorców. Projekty takie jak *Higiena cyfrowa*, *Cyberlekcje* oraz *Bezpieczni w sieci* były np. skierowane do ograniczonej liczby uczestników²², a szkolenia dla nauczycieli organizowano w terminie, który nie był dla nich sprzyjający (tj. próbnych egzaminów ośmioklasistów). W Ministerstwie nie dokonywano jednak analizy, czy realizowane przez NASK działania były adekwatne do skali ww. zjawiska i potencjalnych szkód w samopoczuciu i zdrowiu (także psychicznym) nieletnich oraz zróżnicowanych potrzeb poszczególnych grup użytkowników, w tym rodziców i opiekunów prawnych, których rola w kontekście profilaktyki cyfrowej jest szczególnie istotna. To z kolei nie pozwalało na ocenę uzyskanych dzięki nim korzyści społecznych, gdyż brakowało np. potwierdzenia czy przyjęty sposób dotarcia do potencjalnych odbiorców, w tym rodziców i opiekunów prawnych, był optymalny ze względu na cel, jakim powinno być maksymalne rozpowszechnienie świadomości o istniejących zagrożeniach i dostępnych metodach przeciwdziałania.

¹⁸ Np. seria działań Cyberprofilaktyka NASK oraz w ramach Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (OSE): kursy e-learningowe, webinary, lekcje, szkolenia stacjonarne, wydawanie poradników, broszur i programów lekcji, organizacja konkursów, opracowanie raportów z badań, kampanie promocyjne i informacyjne, przygotowanie podcastów, cykl szkoleń *Higiena w sieci*, *Bezpieczni w sieci*, cykl *Cyberlekcji* w latach: 2021, 2024, 2025.

¹⁹ Rozumianej jako: zespół czynności i postaw, które mają zapewnić nam bezpieczne użytkowanie urządzeń elektronicznych oraz nowoczesnych technologii, w taki sposób, aby nie stanowiło ono zagrożenia dla naszego życia i zdrowia. Higiena cyfrowa obejmuje również zagadnienia związane z naszym ciałem, a dokładniej z postawami, jakie przyjmujemy, gdy korzystamy z urządzeń elektronicznych i łączymy się z siecią.

²⁰ Naukowa i Akademicka Sieci Komputerowa – Państwowy Instytut Badawczy, pełniący m.in. funkcję operatora Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej. Dalej: NASK. Instytut był zasadniczym realizatorem tych zadań, ze względu na ich zakres i łączną wartość udzielonego dofinansowania.

²¹ Np. seria działań Cyberprofilaktyka NASK oraz w ramach OSE: kursy e-learningowe, webinary, lekcje, szkolenia stacjonarne, wydawanie poradników, broszur i programów lekcji, organizacja konkursów, opracowanie raportów z badań, kampanie promocyjne i informacyjne, przygotowanie podcastów, cykl szkoleń *Higiena w sieci*, *Bezpieczni w sieci*, cykl *Cyberlekcji* w latach: 2021, 2024, 2025, seria audycji radiowych w październiku i listopadzie 2024 r., komunikaty prasowe na stronie www.gov/web/cyfryzacja.

²² Przykładowo, szkolenia skierowane były w danym roku do trzech szkół w każdym województwie lub do 5% szkół z terenu każdego województwa.

W odniesieniu do promowania zasad bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych w ramach OSE (łączna wartość dofinansowania wyniosła 775,9 mln zł²³) Minister nie dokonywał wymaganej²⁴ weryfikacji sposobu wykonania zadań i oceny uzyskanych rezultatów²⁵ przez NASK, nie zapewniając tym samym rzetelnej oceny wydatkowania na ten cel środków.

W ocenie NIK, w związku z identyfikowaniem szczególnie istotnej roli rodziców i opiekunów prawnych w prowadzeniu dzieci przez tzw. świat cyfrowy oraz konieczności podnoszenia ich kompetencji cyfrowych, zachodzi potrzeba zintensyfikowania działań adresowanych bezpośrednio do tej grupy osób, m.in. poprzez inicjatywy edukacyjne czy upowszechnienie wiedzy o rozwiązaniach wspomagających odpowiedzialność za kontrolę treści i czasu korzystania przez dzieci z internetu.

Współpraca międzyinstytucjonalna i upowszechnianie wypracowanych rozwiązań

W okresie objętym kontrolą Minister dwukrotnie podjął inicjatywę współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej, poprzez przekazanie scenariuszy zajęć lekcyjnych i rekomendacji dot. nauczania o cyberbezpieczeństwie. Pracownicy Ministerstwa Cyfryzacji brali udział w pracach lub posiedzeniach grup i zespołów, podczas których omawiano zagadnienia związane z pierwszym i drugim projektem ustawy o ochronie małoletnich lub których przedmiotem było szeroko pojęte bezpieczeństwo dzieci w tzw. cyfrowym świecie. Konieczność szerokiej i aktywnej współpracy założono również w opracowanych w latach 2024-2025 projektach dokumentów strategicznych.

Finalnie jednak, w latach 2020-2025, nie nawiązano stałej i efektywnej współpracy z podmiotami odpowiedzialnymi za ochronę i edukację najmłodszych (np. Ministrem Edukacji Narodowej, Policją, Rzecznikiem Praw Dziecka, Rzecznikiem Praw Obywatelskich). Podejmowane działania w tym zakresie nie doprowadziły do wypracowania i rozpowszechnienia rozwiązań wspierających bezpieczeństwo dzieci w tzw. cyfrowym świecie.

1. Przeciwdziałanie lub ograniczanie dostępu dzieciom i młodzieży do treści szkodliwych, niebezpiecznych i pornograficznych.

Opis stanu faktycznego

1. Minister Cyfryzacji w latach 2020-2025 kierował działem administracji rządowej *informatyzacja*. Odpowiadał m.in. za wspieranie inwestycji w dziedzinie informatyzacji, rozwój społeczeństwa informacyjnego i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, rozwój usług świadczonych drogą

²³ W ramach projektu Ogólnopolska Sieć Edukacyjna - w latach 2020-2024 na realizację całości zadań operatora OSE przyznano dotacje celowe w łącznej kwocie 775,9 mln zł.

²⁴ Co było wymagane np. § 15 ust. 5 zarządzenia Ministra Cyfryzacji z 18 lipca 2025 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykorzystania środków pieniężnych przekazanych przez Ministra Cyfryzacji tytułem finansowania lub dofinansowania realizacji zadania (Dz. Urz. MC z 2025 r. poz. 29).
Zapewnienie wydatków publicznych w sposób celowy, oszczędny i z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów wynika z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1843).

²⁵ Dot. zadań o których mowa w art. 5 pkt 4 ustawy o OSE.

elektroniczną, a także bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w wymiarze cywilnym²⁶. W art. 45 ustawy z 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa²⁷ Ministrowi przypisano odpowiedzialność za prowadzenie działań informacyjnych dotyczących dobrych praktyk, programów edukacyjnych, kampanii i szkoleń na rzecz poszerzania wiedzy i budowania świadomości z zakresu cyberbezpieczeństwa, w tym bezpiecznego korzystania z internetu przez różne grupy użytkowników. Z ww. ustawy wynikał również obowiązek monitorowania przez Ministra wdrażania Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz realizacji planów działań na rzecz jej wdrożenia (art. 45 ust.1 pkt 4). Z kolei w *Strategii Cyberbezpieczeństwa RP na lata 2019-2024* wyznaczono cele²⁸ w zakresie stworzenia warunków do bezpiecznego korzystania z cyberprzestrzeni przez obywateli oraz rozwijania świadomości społecznej w kierunku bezpiecznego korzystania z cyberprzestrzeni.

W marcu 2024 r. w Ministerstwie Cyfryzacji opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw²⁹. Ustawa ta miała wprowadzić do krajowego systemu prawa przepisy zapewniające stosowanie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych, które zaczęło obowiązywać bezpośrednio w państwach członkowskich w lutym 2024 r.

W ww. projekcie przewidziano zasady postępowania przed organami i współpracy (prowadzenia postępowań w zakresie naruszeń przez dostawców usług obowiązków wynikających z DSA), zasady nakładania kar, wnoszenia skarg przez np. użytkowników usług. Uwzględniono również uprawnienie m.in. dla prokuratury, Policji, organów Krajowej Administracji Skarbowej do złożenia wniosku o wydanie nakazu podjęcia działań przeciwko nielegalnym treściom. Polegać ono miało na uniemożliwieniu dostępu do nielegalnych treści występujących w usłudze świadczonej przez dostawcę usług pośrednich, których rozpowszechnianie może wyczerpywać znamiona czynu zabronionego, a także pochwalających lub nawołujących do popełnienia czynu zabronionego³⁰.

W sporządzonym w lutym 2024 r. wniosku o wprowadzenie projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów określono następujące terminy: marzec 2024 r. (przesłanie projektu do uzgodnień międzyresortowych), czerwiec 2024 r. (termin wniesienia projektu na Stały Komitet Rady Ministrów), czerwiec 2024 r. (proponowany termin przedłożenia projektu Radzie Ministrów). Dyrektor DT wyjaśniła, że w toku prac nad projektem terminy te uległy zmianie, m.in. ze względu na potrzebę przeprowadzenia dodatkowych konsultacji. Dyrektor Departamentu Telekomunikacji³¹ Ministerstwa Cyfryzacji wyjaśniła, że *dodatkowe konsultacje w sposób realny przekładały się na zmiany w projekcie. Uwagi zgłoszone przez uczestników konsultacji zostały w dużej mierze uwzględnione w kształcie przygotowanego projektu. Jednym z istotnych elementów było*

²⁶ Art. 12a ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1275, ze zm.), dalej: ustawa o działach administracji rządowej.

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1077, ze zm., dalej: ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, ustawa o ksc.

²⁸ W ramach celu szczegółowego 4 *Budowanie świadomości i kompetencji społecznych w zakresie cyberbezpieczeństwa*.

²⁹ Projekt z 15 marca 2024 r., w wykazie RCL nr UC21.

³⁰ Obejmuje to m.in. czyny z art. 202 § 1, 3–4c Kodeksu karnego, który dotyczy publicznego prezentowania, produkcji, rozpowszechniania, przechowywania treści pornograficznych, zwłaszcza z udziałem małoletnich. W kontekście możliwości popełnienia tego przestępstwa obejmuje on dystrybucję pornografii dziecięcej przez internet, przechowywanie takich treści na serwerach.

³¹ Dalej: Dyrektor DT. Wyjaśnienia DT (także w dalszej części wystąpienia) udzielane były z upoważnienia Sekretarza Stanu w MC.

wprowadzenie w projekcie istotnych gwarancji dla ochrony przed nadmiarowym usuwaniem treści przez platformy internetowe oraz gwarancji proceduralnych dotyczących administracyjnej procedury wydawania nakazów usunięcia treści.

(akta kontroli str. 36, 67, 462-464, CD2: 376, 423, CD3: 150-160, 161-174)

Jednym z obowiązków państw członkowskich, wynikającym z DSA, było powołanie koordynatora ds. usług cyfrowych, do zadań którego należy m.in. nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z rozporządzenia w tym m.in. ujednolicenie zasad dotyczących świadczenia usług cyfrowych w Unii Europejskiej (m.in. platform handlowych, sieci społecznościowych, wyszukiwarek, sklepów z aplikacjami czy usług udostępniania treści). Państwa członkowskie zobowiązane były do stworzenia systemu nadzoru i egzekwowania przepisów poprzez ustanowienie koordynatorów krajowych. Mimo tego obowiązku, ustanowienie tymczasowego koordynatora do spraw usług cyfrowych nastąpiło dopiero po złożeniu przez Komisję Europejską pozwu przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości UE³². W maju 2025 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę³³, którą - do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw - powierzyła funkcję tymczasowego koordynatora do spraw usług cyfrowych Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej³⁴. Przy czym uprawnienia tymczasowego koordynatora ds. usług cyfrowych – powołanego na tej podstawie - pozostaną ograniczone do funkcji zapewniania wymiany informacji z Komisją Europejską, Europejską Radą ds. Usług Cyfrowych oraz koordynatorami z innych państw członkowskich. Tymczasowy koordynator ds. usług cyfrowych nie może m.in. przyjmować skarg na naruszenia DSA, prowadzić postępowań przeciwko platformom i innym dostawcom usług pośrednich, nakładać kar za stwierdzone naruszenia DSA. Według stanu na 15 grudnia 2025 r. Polska była jedynym państwem członkowskim UE, w którym nie wyznaczono od lutego 2024 r. koordynatora ds. usług cyfrowych. Do 15 grudnia nie zakończyły się prace nad ustawą³⁵ o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw³⁶, wprowadzającą do krajowego systemu prawa przepisy zapewniające stosowanie rozporządzenia DSA³⁷.

NIK wskazuje, że według sprawozdań³⁸ koordynatorów ds. usług cyfrowych z wybranych państw członkowskich już w 2024 r. podmioty uprawnione (np. odbiorcy usług) wносиły skargi dotyczące

³² <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-decides-refer-czechia-spain-cyprus-poland-and-portugal-court-justice-european-union-due> [dostęp: 4 września 2025 r., godz. 11:05].

³³ Uchwała nr 67 Rady Ministrów z 13 maja 2025 r. w sprawie wyznaczenia koordynatora do spraw usług cyfrowych (M. P. z 2025 r. poz. 447).

³⁴ Dalej: UKE.

³⁵ Czynności kontrolne zakończono 15 grudnia 2025 r.

³⁶ Druk 1757 w Sejmie X kadencji z 6 października 2025 r., na podstawie rządowego projektu ustawy. Wg stanu na 15 grudnia proces legislacyjny nie zakończył się. 21 listopada 2025 r. Sejm uchwalił ustawę, którą przekazano do Senatu. 10 grudnia Senat RP przekazał do Sejmu uchwałę z poprawkami do projektu ustawy. 18 grudnia Sejm rozpatrzył stanowisko Senatu i uchwalił ustawę, którą 19 grudnia 2025 r. przekazano Prezydentowi do podpisu. 9 stycznia 2026 r. Prezydent poinformował o odmowie podpisania ustawy (<https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy-zawetowane/trzy-ustawy-zawetowane-przez-prezydenta-rp,112918> – dostęp 12 stycznia 2026 r.). W ramach przedmiotowej kontroli NIK nie poddawała ocenie projektu ww. ustawy i zawartych w nim rozwiązań prawnych.

³⁷ Po zakończeniu kontroli NIK, 9 lutego 2026 r., w związku z ww. odmową podpisu ustawy przez Prezydenta RP, Ministerstwo opublikowało dwa projekty ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw (UC140) (<https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-swiadczeniu-uslug-droga-elektroniczna-oraz-niektorych-innych-ustaw-uc140> – dostęp 10 lutego 2026 r.) oraz projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw (UC141) (<https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-swiadczeniu-uslug-droga-elektroniczna-oraz-niektorych-innych-ustaw-uc141>, dostęp 10 lutego 2026 r.).

³⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/dsa-dscs#1720699867912-3> [dostęp: 10 października 2025 r.].

naruszeń przepisów rozporządzenia DSA. W 2024 r. do portugalskiego koordynatora złożono 65 skarg, które w połowie dotyczyły platform Meta (48%), Google (12%), WhatsApp 8%). Z kolei do niderlandzkiego odpowiednika wpłynęło 256 skarg, do austriackiego 34 skargi (w większości dotyczące tzw. VLOP i VLOSE³⁹), duńskiego – 119, hiszpańskiego – 34, fińskiego – 78, greckiego – 43, belgijskiego – 17, a do włoskiego – 8. Powyższe, choć dotyczy tylko jednego aspektu stosowania przepisów DSA (składania skarg do wyznaczonego koordynatora ds. usług cyfrowych), wskazuje, że przez blisko dwa lata polscy użytkownicy usług pozbawieni byli takiej możliwości. Natomiast liczba i przedmiot skarg w innych krajach członkowskich wskazywały na to, że istnieje znaczne zapotrzebowanie na korzystanie ze środka ochrony indywidualnej w postaci skargi (art. 53 DSA) na dostawców usług pośrednich. W literaturze przedmiotu wskazywano⁴⁰, że ma to dla użytkowników doniosłe znaczenie zarówno z punktu widzenia ochrony przysługujących im praw, jak i – patrząc szerzej – ich zaangażowania w proces monitorowania działań dostawców i wsparcia w tym zakresie działań zinstytucjonalizowanych.

(akta kontroli str. 13-14, 36, 67, 461-464, CD2: 376 36, 67, 462-464, CD3: 150-160, 161-174)

W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) Rada Ministrów wprowadziła polityki i programy związane z szeroko pojętym cyberbezpieczeństwem, higieną cyfrową i podnoszeniem kompetencji cyfrowych, za realizację których (w części) odpowiadał Minister Cyfryzacji, w tym m.in.:

- w dniu 21 lutego 2023 r. Rada Ministrów ustanowiła *Program Rozwoju Kompetencji Cyfrowych*⁴¹, z założeniem wydatkowania na jego realizację do 31 grudnia 2030 r. łącznie 234 mln zł (ze środków budżetu państwa). W ramach programu założono m.in. działania wspierające nauczanie o edukacji medialnej, higienie cyfrowej i cyberbezpieczeństwie (*Cyberlekcje*), a także projekt edukacyjny dla nauczycieli i uczniów klas 7 i 8 szkół podstawowych oraz ponadpodstawowych w zakresie świadomego użytkowania nowych technologii (*Bezpieczni w Sieci*). Przy opisie statusu kompetencji cyfrowych dzieci i młodzieży w 2023 r. opierano się na danych wynikających z badań np. z 2018 r. i 2019 r., które w związku z niekorzystnymi zmianami zachodzącymi w tym obszarze mogły mieć ograniczoną przydatność.

(akta kontroli str. 15-17, 465-466, CD2: 69, 64-68, 74-75, 292-299)

- w październiku 2024 r. Rada Ministrów przyjęła⁴² plan działania do programu polityki *Droga ku cyfrowej dekadzie do 2030 r.*, który stanowił wdrożenie unijnego programu, ustanawiającego kierunki rozwoju transformacji cyfrowej krajów UE poprzez wyznaczenie szeregu ogólnych celów. W ramach monitoringu programu Polska corocznie przekazywała kwestionariusz na potrzeby raportu nt. stanu jego wdrażania. Pytania dotyczyły najważniejszych inicjatyw i środków wsparcia publicznego dla m.in. zapewnienia prywatności i bezpieczeństwa w internecie, ochrony użytkowników przed nielegalnymi treściami i mową nienawiści oraz przyczyniających się do ochrony dzieci w internecie. W ankiecie za 2023 r. Ministerstwo

³⁹ Z ang. Very Large Online Platforms – bardzo duże platformy internetowe; z ang. Very Large Search Engine – bardzo duże wyszukiwarki online.

⁴⁰ Zob. J. Łuczak-Tarka [w:] Akt o usługach cyfrowych. Komentarz, red. D. Lubasz, M. Namysłowska, Warszawa 2024, art. 53.

⁴¹ Uchwała nr 24 Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie ustanowienia programu rządowego pod nazwą "Program Rozwoju Kompetencji Cyfrowych" (M. P. z 2023 r. poz. 318).

⁴² Uchwała nr 125 Rady Ministrów z dnia 22 października 2024 r. w sprawie Krajowego planu działania do programu polityki "Droga ku cyfrowej dekadzie" do 2030 r. (M. P. z 2024 r. poz. 989).

wskazywało na kontynuację koordynacji Polskiego Centrum Programu Safer Internet⁴³, prowadzenie telefonu zaufania dla dzieci, rodziców i nauczycieli (64 240 połączeń z udziałem małoletnich i 1 523 dorosłych), a także funkcjonowanie Zespołu Dyżurnet.pl. Ministerstwo wymieniło również badania ogólnopolskie zrealizowane przez NASK⁴⁴.

(akta kontroli str. 19-20, 467-510, CD1: 333-355, 361-365, 374-376, 401-404, 412-414, CD2: 86-103)

W *Strategii Cyberbezpieczeństwa RP na lata 2019-2024* nie wskazywano problemu dostępu małoletnich do treści szkodliwych, niebezpiecznych i pornograficznych w internecie jako priorytetowego, zwłaszcza w kontekście jego destrukcyjnego wpływu na dobrostan nieletnich, w tym także zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży. Nie określono kierunków strategicznych w obszarach: technicznych, prawnych, edukacyjnych, a podejmowane działania nie miały charakteru długofalowego i kompleksowego. Przy czym, jak wskazywali eksperci⁴⁵ - świat internetu stał się naturalnym środowiskiem życia młodych ludzi - miejscem nauki, rozrywki i relacji. Obok wartościowych treści występowały w tej przestrzeni również tzw. patotreści, czyli materiały promujące agresję, przemoc, wulgarność, a nawet poniżanie innych. Zdaniem ekspertów tego rodzaju treści, nieadekwatne do wieku, mogą mieć destrukcyjny wpływ na ich rozwój emocjonalny i społeczny. Również w publikacjach branżowych wskazywano na coraz powszechniejsze zjawisko patotreści, znani patoinfluencerzy zyskiwali status idoli, a granica między rozrywką a przemocą zacierała się niebezpiecznie szybko. Dotychczasowa strategia cyberbezpieczeństwa i jej zakres nie uwzględniała realnych zagrożeń i adekwatnych, zdecydowanych działań, mimo iż wyniki dostępnych badań wyraźnie i jednoznacznie od lat wskazywały na rosnące bardzo niebezpieczne zjawisko negatywnego wpływu dostępnych treści w internecie na rozwój młodych ludzi.

(akta kontroli str. 37-38, CD1: 456-471, 505-536, CD2: 86-103, CD3: 3)

W październiku 2024 r. Minister Cyfryzacji opublikował projekt *Strategii Cyfryzacji Państwa do 2035 roku*. W dokumencie tym po raz pierwszy wskazano, że jednym z aspektów bezpieczeństwa jest zdrowie psychiczne i ochrona obywateli przed szkodliwymi treściami. Jako jedno z wyzwań państwa wymieniono rosnące koszty psychospołeczne związane ze sferą cyfrową, wskazując że *modele biznesowe oparte na uzależnianiu użytkowników od treści i algorytmach śledzących, upowszechnianie nierealistycznych standardów urody, dostęp nieletnich do szkodliwych treści, hejt, szerząca się dezinformacja – wszystkie te czynniki mają negatywny wpływ na zdrowie psychiczne dzieci i dorosłych, osłabienie więzi społecznych czy polaryzację debaty publicznej i wymagają kompleksowej odpowiedzi*. Sformułowano w ww. projekcie dokumentu cele dzięki którym, w ocenie Dyrektora Generalnego MC, *przestrzeń cyfrowa będzie stawiała się bardziej bezpieczna zarówno dla dorosłych, jak i osób niepełnoletnich. (...) Ponadto, kwestia mitygowania zagrożeń oraz ochrony praw dzieci w sferze online podjęta została w jednym z celów obszaru „Zdrowie”, tj. Cel 1: Państwo działa na rzecz minimalizacji negatywnego wpływu technologii cyfrowych na dobrostan psychiczny. Zawarte w tym miejscu propozycje*

⁴³ Dalej: PCPSI. Powołane zostało w 2005 r. w ramach programu Komisji Europejskiej Safer Internet, a obecnie funkcjonuje w ramach programu Digital Europe. Tworzą je NASK (koordynator PCPSI) oraz Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę. W ramach realizacji projektu zadeklarowano m.in. udział łącznie 250 tys. osób (w konferencjach, webinarach, lekcjach, *Dniu Bezpiecznego Internetu*, seminariach eksperckich i innych wydarzeniach) oraz ok. 90 tys. uczniów (w spektaklach *online* dla dzieci).

⁴⁴ Szersze informacje o działaniach NASK opisano w punkcie 3 pierwszego obszaru badań.

⁴⁵ Por. webinar z udziałem ekspertów z 9 października 2025 r. <https://fundacja.digitaluniversity.pl/bezpieczenstwo-dzieci-w-sieci-nagranie-webinaru-bnp-paribas/> [dostęp: 14 października 2025 r.].

działań w kompleksowy sposób kumulują rozpoznane wcześniej potrzeby kierunków interwencji, uwzględniają, iż w cyberprzestrzeni użytkownicy uzyskują dostęp nie tylko do treści, ale również aplikacji czy programów, w tym do gier wideo.

W projekcie ww. strategii zidentyfikowano problem rosnących kosztów psychospołecznych związanych ze sferą cyfrową. W ww. celu nr 1 wskazano⁴⁶ na rozwiązania umożliwiające realizację celu, w tym m.in.: uruchomienie programu finansowania badań wpływu technologii cyfrowych na zdrowie psychiczne i rozwój psychospołeczny, w szczególności dzieci i młodzieży, ale także realizacja kampanii społecznych i informacyjnych na temat higieny cyfrowej i praw obywateli (w tym zwłaszcza dzieci) w przestrzeni cyfrowej.

Z kolei w celu 5 ww. strategii (Platformy społecznościowe sprawnie usuwają treści szkodliwe) wskazano m.in., że działaniami umożliwiającymi realizację celu są m.in. stały monitoring treści znajdujących się na platformach społecznościowych, wdrożenie efektywnych mechanizmów penalizujących platformy mediów społecznościowych oraz usługodawców IT za brak działań ukierunkowanych na zwalczanie dezinformacji, a także utworzenie ram współpracy z sektorem prywatnym, szczególnie z platformami mediów społecznościowych. Ministerstwo nie dokonywało wcześniej monitoringu treści znajdujących się na platformach społecznościowych, gdyż jak wyjaśniła Dyrektor DT: *Tego rodzaju zadania związane m.in.: z monitorowaniem internetu pod kątem treści nielegalnych, szkodliwych dla osób małoletnich, należą do NASK, m.in. do zespołu Dyżurnet.pl wchodzącego w skład CSiRT NASK.*

W czerwcu 2025 r. opublikowany został projekt⁴⁷ przygotowanej w Ministerstwie Cyfryzacji *Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2025-2029*. W ww. projekcie strategii założono m.in. podjęcie działań ze szczególnym uwzględnieniem aktualnych trendów, które zagrażają dzieciom i młodzieży. W celu szczegółowym 2⁴⁸, w zadaniu 2.1.3., zaplanowano zadanie *Wdrożenie rozwiązań legislacyjnych, organizacyjnych i technicznych służących zwiększeniu ochrony użytkowników internetu przed szkodliwymi i niebezpiecznymi treściami, w tym w szczególności ochrona dzieci i młodzieży*. Miały one być realizowane w latach 2025-2029, z wiodącą rolą NASK i Ministra Cyfryzacji oraz współpracy z UKE oraz Policją i dotyczyć zwalczania treści CSAM, patostreamów, groomingu, itp. Założono utworzenie systemu zaufanych podmiotów zgłaszających; automatyczne systemy ochrony dzieci przed treściami szkodliwymi i nielegalnymi, natomiast jako miernik określono bieżącą analizę treści szkodliwych dla dzieci i młodzieży oraz wydawanie ostrzeżeń; utworzenie jednej struktury w Policji zajmującej się przestępstwami związanymi z CSAM.

W obszarze 5.2 *Rozwój świadomości i wiedzy obywateli z zakresu cyberbezpieczeństwa* zaplanowano m.in. zadanie 5.2.2 *Szkolenia z cyberbezpieczeństwa i higieny cyfrowej dla dzieci i młodzieży*. Wiodącą rolę przypisano MC, we współpracy z MEN i NASK. Celem działań miały być: *Podniesienie świadomości i wiedzy dzieci i młodzieży w zakresie cyberbezpieczeństwa i higieny cyfrowej poprzez kontynuację wspólnego z NASK i MEN, projektu Cyber Lekcje 3.0*. Natomiast jako miernik realizacji określono liczbę szkół i uczniów objętych projektem. Jako zadanie 5.2.6 wskazano *Rozwój rozwiązań edukacyjnych służących zwiększeniu ochrony użytkowników internetu przed szkodliwymi*

⁴⁶ Nazwa celu: *Państwo działa na rzecz minimalizacji negatywnego wpływu technologii cyfrowych na dobrostan psychiczny*.

⁴⁷ 23 czerwca 2025 r. do wykazu prac legislacyjnych włączono projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia strategii cyberbezpieczeństwa (numer w wykazie RCL ID131).

⁴⁸ Obszar 2.1. *Wprowadzenie regulacji pozwalających skuteczniej zwalczać cyberprzestępczość*, w pkt 2.1.3. *Przeciwdziałanie i zwalczanie cyberprzestępczości oraz uzyskanie zdolności do prowadzenia pełnego spektrum działań w cyberprzestrzeni*.

i niebezpiecznymi treściami, w tym w szczególności ochrona dzieci i młodzieży (zwalczanie treści CSAM, patostreamów, grooming itp.), którego celem będzie Upowszechnienie wiedzy o szkodliwości określonych treści – dotyczy zarówno CSAM, jak innych treści szkodliwych dla dzieci i młodzieży. Ograniczenie dostępu dzieci i młodzieży do szkodliwych treści.

(akta kontroli str. 17-18, 38, CD1: 479-480, CD3: 2)

2. W latach 2020-2025 (I poł.) Ministerstwo Cyfryzacji gromadziło informacje o zagrożeniach związanych z powszechnym dostępem dzieci i młodzieży do internetu. Dotyczyło to informacji o zjawiskach, tzw. cyberprzemocy⁴⁹, nadużywania nowych technologii, szkodliwych treści w internecie (prezentujących przemoc, autodestrukcyjne, wyzwania internetowe, fałszywe informacje), treści nielegalnych w internecie (przedstawiających seksualne wykorzystanie nieletnich, twardą pornografię, propagowanie rasizmu i ksenofobii, propagowanie/pochwalanie zachowań pedofilskich, uwodzenie dzieci).

Źródłem informacji o ww. zjawiskach i ich skali (statystykach) były w szczególności opracowania i raporty organizacji pozarządowych⁵⁰, Prezesa UKE⁵¹ oraz NASK⁵², mające charakter publicznie dostępnych. M.in. w uzasadnieniu projektu ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych w internecie z lutego 2025 r., opracowanym w Ministerstwie Cyfryzacji, mającemu przeciwdziałać zagrożeniom w internecie związanym z powszechnym dostępem małoletnich do treści szkodliwych i pornograficznych odniesiono się do opisu problemu i danych wynikających z opracowań ww. podmiotów. W uzasadnieniu wskazano, m.in., że *przeprowadzone w Polsce badania wykazują bardzo dużą skalę problemu, zwłaszcza w odniesieniu do chłopców. Zgodnie z badaniami, 73% dzieci i 71,1% młodzieży w Polsce wskazuje, że zbyt łatwo jest uzyskać dostęp do treści szkodliwych, w szczególności pornografii. Niepokojąca jest przy tym średnia wieku, w którym dzieci pierwszy raz widziały treści pornograficzne, wynosi niespełna 11 lat, natomiast wśród starszej młodzieży – 12 lat. Prawie co piąty (18,5%) z ankietowanych miał mniej niż 10 lat, kiedy po raz pierwszy zetknął się z treściami o charakterze seksualnym⁵³. (...) Głównym urządzeniem, za którego pomocą uzyskuje się dostęp do treści szkodliwych jest telefon komórkowy. Jednocześnie 80% dzieci nie posiada na swoich urządzeniach programów kontroli rodzicielskiej⁵⁴. Raport Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego, zwanego dalej „NASK”, „Nastolatki 3.0 Raport z ogólnopolskiego badania uczniów” z 2023 r. wskazuje, że ponad połowa nastolatków (53,7%) twierdzi, że ich rodzice nie ustalają żadnych zasad dotyczących korzystania z internetu w zakresie czasu i dostępu do treści. (...) W przypadku treści pornograficznych, jak ujęto to w diagnozie przedstawionej w dokumencie „Negatywne konsekwencje korzystania z pornografii”⁵⁵ masowość zjawiska dawno już urosła do takich*

⁴⁹ Wyzywanie, straszenie, nękanie, ośmieszanie itp. drugiego człowieka przy użyciu Internetu lub telefonu komórkowego. (<https://sjp.pwn.pl/sjp/cyberprzemoc;5606169.html>).

⁵⁰ Np. *Patotreści w internecie. Raport o problemie*. Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę we współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka, Warszawa 2019 lub Podsumowanie literatury i badań naukowych wskazujących na negatywne konsekwencje korzystania z pornografii w kontekście ochrony dzieci i młodzieży, bezpornografii.pl, Stowarzyszenie Twoja Sprawa, 2017.

⁵¹ <https://uke.gov.pl/blog/jak-mlodzi-uzytownicy-korzystaja-z-uslug-telekomunikacyjnych-wyniki-badania-dzieci-i-rodzicow,70.html> [dostęp: 13 listopada 2025 r.].

⁵² Podstawą raportów NASK były ogólnopolskie badania uczniów i rodziców (np. seria raportów Nastolatki 3.0, Nastolatki wobec pornografii cyfrowej), opartych o pytania i analizy mediowe sporządzane przez wyspecjalizowane podmioty.

⁵³ Nastolatki wobec pornografii cyfrowej. Trajektorie użytkowania. Raport z badań ogólnopolskich. NASK 2022.

⁵⁴ Źródło: <https://opornografii.pl/article/dzieci-mlodziez-i-pornografia-wyniki-badan>.

⁵⁵ Podsumowanie literatury i badań naukowych wskazujących na negatywne konsekwencje korzystania z pornografii w kontekście ochrony dzieci i młodzieży, bezpornografii.pl, Stowarzyszenie Twoja Sprawa, 2017.

rozmiarów, iż należy uznać, że pornografia, poprzez jej łatwą dostępność dla dzieci i młodzieży, stanowi poważny problem z zakresu zdrowia publicznego.

(akta kontroli str. 79-81, CD1: 226, CD2: 423-429)

W ramach współpracy z CSIRT⁵⁶ NASK wynikającej z przepisów ustawy z 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa⁵⁷, Ministerstwo otrzymywało także cykliczne⁵⁸ raporty o statystykach działalności Zespołu Dyżurnet.pl⁵⁹, w tym: w zakresie liczby zgłoszeń potencjalnie nielegalnych treści, liczby incydentów dotyczących materiałów przedstawiających seksualne wykorzystanie dzieci. W roku 2020 Zespół odnotował 8 021 treści potencjalnie przedstawiających seksualne wykorzystanie dziecka, z których 2 517 (65%) zakwalifikowane zostały jako materiał CSAM⁶⁰. W 2021 r. było to odpowiednio 6 778 i 2 069 (30%), w 2022 r. – 6 737 i 2 861 (42%), w 2023 r. 7 358 i 2 612 (35%). Natomiast w 2024 r. na 18 709 zgłoszeń dotyczących potencjalnych treści pornograficznych z udziałem małoletniego aż 11 147 (60%) z nich eksperci Zespołu sklasyfikowali jako materiały CSAM. W latach 2020-2024 Zespół przekazywał informacje o tzw. incydentach CSAM do INHOPE⁶¹ i Interpolu⁶² (łącznie 9 733), do Policji (łącznie 9 887, z czego 93% dokonano w 2024 r.) oraz do administratorów/dostawców usług (łącznie 10 832, z czego 90% dokonano w 2024 r.).

(akta kontroli str. CD2: 194-204, 287)

W Ministerstwie posiadano wiedzę o zjawisku i skali korzystania przez dzieci i młodzież z internetu, w tym dostępu do treści szkodliwych, niebezpiecznych i pornograficznych oraz związanych z tym zagrożeniach, jednakże nie obejmowała ona niektórych istotnych aspektów:

- Minister nie występował do innych podmiotów, w tym do Policji o przekazanie np. danych o działaniach przestępczych skierowanych przeciwko małoletnim w internecie. W toku kontroli Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, że w latach 2020-2025 (do maja) nie odnotowano zapytań Ministra Cyfryzacji o przekazanie danych w zakresie zwalczania i zapobiegania przestępstwom popełnianym przy użyciu systemów teleinformatycznych lub sieci teleinformatycznych na szkodę małoletnich. O tego rodzaju podstawowe dane nie występowano mimo, iż przykładowo w projekcie *Strategii Cyberbezpieczeństwa na lata 2025-2029* Policję wskazano jako podmiot współpracujący w realizacji zadań dot. zapewnienia bezpieczeństwa w sieci internetowej. Policja prowadzi zasadnicze czynności w postępowaniach związanych z tzw. przestępstwami internetowymi, a więc dysponuje najszerszą, źródłową wiedzą na temat skali, jak i specyfiki zjawiska i jego zmianach w czasie.

⁵⁶ Z ang. Computer Security Incident Response Team. Krajowy Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego, prowadzony przez NASK.

⁵⁷ Dz. U. z 2024 r., poz. 1077, ze zm., dalej: ustawa ksc, ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa.

⁵⁸ Raporty dobowe (od czerwca 2024 r.), tygodniowe, miesięczne, a także sprawozdania roczne CSIRT NASK, związane z rozliczeniem dotacji podmiotowej dla NASK.

⁵⁹ Dział Reagowania na Nielegalne Treści w Internecie - Zespół Dyżurnet.pl powstał w 2005 roku w NASK i zgodnie z ustawą o ksc od 2018 roku realizuje zadania w ramach CSIRT NASK, jako komórka obsługująca zgłoszenia dotyczące materiałów przedstawiających seksualne wykorzystywanie dzieci.

⁶⁰ Akronim od słów z ang.: Child Sexual Abuse Material – materiał przedstawiający seksualne wykorzystywanie dziecka.

⁶¹ Z ang. International Association of Internet Hotlines – międzynarodowe stowarzyszenie zespołów zgłaszających materiały CSAM.

⁶² Z ang. International Criminal Police Organisation – organizacja międzyrządowa wspierająca współpracę policji z blisko 200 krajów członkowskich.

Dyrektor Departamentu Strategii Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji⁶³, wyjaśnił, że w latach 2020-2025 Minister Cyfryzacji nie występował również do KRRiTV o udostępnienie szczegółowych informacji. Dotyczyło to np. danych sprawozdawczych przekazywanych przez KRRiTV Komisji Europejskiej w zakresie określonym w art. 6 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji⁶⁴ - co do stosowania przez dostawców platform udostępniania wideo środków przeciwdziałających udostępnianiu treści zagrażających prawidłowemu fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich, w szczególności zawierających treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony eksponujących przemoc. Minister nie występował do KRRiTV o przekazanie informacji o rodzajach zabezpieczeń technicznych lub innych odpowiednich środków, mających na celu ochronę małoletnich przed odbiorem usług medialnych na żądanie⁶⁵. Nie zwracał się również o przekazanie wyników badań treści i odbioru usług medialnych oraz platform udostępniania wideo, ani o informację na temat doświadczeń w zakresie kwalifikacji audycji lub innych przekazów mogących mieć negatywny wpływ na rozwój małoletnich. Minister Cyfryzacji nie korzystał z doświadczenia organu regulacyjnego, mimo że od listopada 2021 r.⁶⁶ wprowadzono do ustawy o radiofonii i telewizji przepisy określające zasady postępowania i obowiązki dotyczące dostawców platform udostępniania wideo, w tym zakresie ochrony małoletnich, a KRRiTV - jako kluczowy regulator mediów w kraju – *stoi na straży interesów odbiorców usług i użytkowników* (art. 5 urit).

(akta kontroli str. 103-218, 511-513, CD2: 228)

- w latach 2020-2025 (I poł.) Ministerstwo nie analizowało systematycznie zmieniających się mechanizmów negatywnego oddziaływania dostępnych treści na dzieci i młodzież. Dotyczyło to np. rodzajów przekształcających się zagrożeń i kanałów rozpowszechniania treści szkodliwych, niebezpiecznych i pornograficznych (np. modyfikowanych mechanizmów manipulacyjnych stosowanych m.in. w grach komputerowych, bazujących na pozyskaniu zaufania, a następnie wymuszaniu wykonywania różnego rodzaju zadań poprzez zastraszanie i groźby). Nie prowadzono również analiz ryzyka związanego z dostępem małoletnich do takich treści i nie badano roli głównych dostawców usług umożliwiających rozpowszechnianie ww. treści (np. popularnych serwisów społecznościowych, platform umożliwiających zamieszczanie i publikowanie materiałów wideo lub krótkich nagrań). Dyrektor DT wyjaśniła, że *elementy związane z oceną ryzyka* [związanego z umożliwieniem małoletniemu dostępu do treści szkodliwych w związku ze świadczeniem przez dostawców usług drogą elektroniczną takich jak serwisy społecznościowe, platformy umożliwiające zamieszczanie i publikowanie materiałów wideo] (...) *opisane zostały częściowo w OSR do ówczesnego projektu ustawy z 20 lutego 2025 r. Dlatego zdecydowano o braku konieczności przeprowadzania odrębnej analizy w tym zakresie (...).* Dyrektor DT wyjaśniła również, że *szacując poziom prawdopodobieństwa uzyskania przez małoletnich dostępu do treści szkodliwych* [w usługach świadczonych drogą elektroniczną, poprzez serwisy społecznościowe, platformy umożliwiające zamieszczanie i publikowanie materiałów wideo i krótkich nagrań] *Ministerstwo bazowało na informacjach dotyczących popularności i zasięgów poszczególnych usług elektronicznych, w tym przygotowanych przez NASK*

⁶³ Dalej: KRRiTV.

⁶⁴ Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722, ze zm.), dalej: urit.

⁶⁵ Por. 47j ust. 2 pkt 2 urit.

⁶⁶ Ustawa z 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii (Dz. U. poz. 1676).

[Nastolatki 3.0]. Dyrektor DT wyjaśniła, że *kwestie, które obejmowała wersja ustawy z 20 lutego 2025 r., zostały już częściowo określone w DSA. Obecnie rządowy projekt ustawy przygotowany przez MC będzie dotyczyć jedynie treści pornograficznych*. NIK wskazuje, że zakres regulacji określony w projekcie ustawy o ochronie małoletnich przed treściami szkodliwymi dotyczył – odmiennie niż DSA – treści w znacznej mierze legalnych i dostępnych dla dorosłych⁶⁷.

O randze problemu świadczą postulaty Parlamentu Europejskiego z listopada 2025 r.⁶⁸, dotyczące propozycji, by m.in. media społecznościowe były dostępne dopiero od 16. roku życia, a szkodliwe i uzależniające funkcje takie jak nieskończone przewijanie (tzw. scrollowanie⁶⁹) czy automatyczne odtwarzanie zostały zupełnie zakazane. Parlament postulował także o m.in.: ograniczenia technologii perswazyjnych, w tym targetowanych⁷⁰ reklam, marketingu influencerów⁷¹, uzależniających elementów projektowych oraz zwodniczych interfejsów, zakaz używania wobec małoletnich systemów rekomendacji opartych na zaangażowaniu, ochronę małoletnich przed wykorzystywaniem komercyjnym, w tym poprzez zakaz zachęt finansowych dla dziecięcych influencerów. Natomiast w Ministerstwie, w zakresie rozpoznania rodzajów źródeł i kanałów rozpowszechniania treści szkodliwych, niebezpiecznych i pornograficznych, bazowano – jak wyjaśniła Dyrektor DT - *na ogólnodostępnych źródłach, w tym raportach publikowanych także przez NASK m.in. opublikowanym w 2022 r. raporcie „Nastolatki wobec pornografii cyfrowej. Trajektorie użytkowania.” (...) Także w wydanej w 2019 r. przez NASK publikacji autorstwa Julii Piechny „Szkodliwe treści. Nie akceptuję, reaguję. Poradnik dla rodziców”, pojawiają się informacje o zróżnicowanych kanałach dystrybucji treści szkodliwych, w tym mediów społecznościowych czy gier. (...) Regularne informacje na temat przeciwdziałania treściom nielegalnym, szkodliwym dla małoletnich, można znaleźć także w publikowanym rokrocznie raporcie (...) zespołu Dyżurnet.pl. (...).*

(akta kontroli str. 62-68, 73-78, 514-515, 519-525, CD1: 226)

- w latach 2023-2025, w Departamencie Telekomunikacji MC, opracowano kilkanaście notatek roboczych dotyczących m.in. sposobów blokowania pornografii w wybranych krajach, rozwiązań przyjętych w brytyjskiej ustawie *Online Safety Act*⁷², uregulowań prawnych i sposobów weryfikacji wieku w internecie w państwach UE. Przedmiotowe materiały miały charakter przeglądu ustawodawstwa zagranicznego (w szczególności krajów UE, ale też Australii, USA i Kanady) i dokumentowały monitorowanie (nieregularne) działań podejmowanych w innych państwach. Przedmiotowe notatki nie zawierały jednakże szczegółowej analizy konkretnych przepisów lub systemu prawa danego państwa, nie dokonywano też oceny skuteczności stosowanych rozwiązań prawnych w innych krajach. W Ministerstwie nie przeprowadzono kompleksowego przeglądu obowiązujących krajowych

⁶⁷ W uzasadnieniu projektu ustawy z 20 lutego 2025 r. wskazano, że treści szkodliwe dla dzieci, które będą przedmiotem projektu, nie są nielegalne i są dostępne dla dorosłych odbiorców.

⁶⁸ <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20251120IPR31496/dostep-do-mediow-spoecznosciowych-od-16-roku-zycia-proponuja-poslowie> [dostęp: 5 grudnia 2025 r.]

⁶⁹ Czynność przewijania przez użytkowników zawartości ekranu na smartfonie czy tablecie.

⁷⁰ (Z ang.) – rozumie się przez to proces selekcji odbiorców przez reklamodawców, który umożliwia określenie docelowej grupy konsumentów w największym stopniu zainteresowanej reklamowanym produktem.

⁷¹ (Z ang.) – to osoba, która zdobyła popularność w internecie i korzysta ze swojej sławy, wpływając na swoich widzów/czytelników, ich światopogląd, gust, itp.

⁷² <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/50> [dostęp: 15 października 2025 r.]

aktów normatywnych, w zakresie wzmocnienia dotychczasowych narzędzi ochrony małoletnich przed treściami szkodliwymi, niebezpiecznymi i pornograficznymi;

- w związku z pracami nad projektami ustaw o ochronie małoletnich przed dostępem do treści: nieodpowiednich w internecie⁷³ z 10 października 2022 r. oraz szkodliwych w internecie⁷⁴ z 20 lutego 2025 r. Ministerstwo zleciło opracowanie opinii zewnętrznych. W 2022 r. Ministerstwo zwróciło się do Instytutu Łączności⁷⁵ o opinię nt. technicznych możliwości blokowania przez dostawców usług dostępu do określonych stron internetowych. Natomiast w 2024 r., w ramach zadania dofinansowanego dotacją celową, Ministerstwo zleciło NASK opracowanie⁷⁶ trzech raportów o wynikach rozpoznania rynku w zakresie rozwiązań, w tym narzędzi kontroli rodzicielskiej, chroniących małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych oraz rozwiązań prawnych i doświadczeń innych państw. NASK, jako beneficjent miał m.in. zebrać informacje na temat dostępnych na rynku narzędzi (w tym narzędzi kontroli rodzicielskiej, aplikacji) chroniących małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych dla małoletnich (w tym pornograficznych, treści prezentujących przemoc, promujących szkodliwe dla zdrowia i życia zachowania, challenge itp.). Przekazany raport elektroniczny o narzędziach kontroli rodzicielskiej nie zawierał istotnych informacji o tych narzędziach⁷⁷. Raport o źródłach, kategoriach i sposobach rozpowszechniania tzw. patotreści, mający przedstawiać analizę aktualnych trendów szkodliwych treści, popularnych wśród dzieci i młodzieży, nie zawierał informacji o źródłach patotreści. Z kolei w raporcie dotyczącym regulacji krajowych i rozwiązań technologicznych znalazły się informacje nieaktualne lub ogólnikowe, a opracowanie nie zawierało informacji o *rozwiązaniach technologicznych, w szczególności tych dotyczących mechanizmów weryfikacji wieku*. Przy czym zgodnie z umową o udzielenie dotacji celowej sporządzone, w ramach wykonania zadania, raporty i analizy miały być wykorzystywane przy pracach nad projektem ustawy o ochronie małoletnich przez Ministerstwo w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 36, 519-525, CD1: 481-504)

W latach 2020-2025 (do 30 września) Minister Cyfryzacji dwukrotnie podjął inicjatywę ustawodawczą, której celem miało być wprowadzenie przepisów chroniących małoletnich w sieci internetowej. Rada Ministrów zgłosiła dwa projekty ustaw o ochronie małoletnich przed dostępem do treści: nieodpowiednich w internecie⁷⁸ z 10 października 2022 r. oraz szkodliwych w internecie⁷⁹ z 24 lutego 2025 r. Organem odpowiedzialnym za opracowanie obu projektów był Minister Cyfryzacji.

⁷³ Dalej też jako: projekt pierwszy. W wykazie Rządowego Centrum Legislacji (RCL) nr UD451, druk nr 3282 w Sejmie IX kadencji.

⁷⁴ Dalej też jako: projekt drugi. W wykazie RCL nr UD179.

⁷⁵ Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy.

⁷⁶ Było to jedno z trzech podzadań (oprócz prac merytorycznych nad projektem ustawy i organizacją Kongresu OSE 2024) w ramach zadania pn. Prace merytoryczne i organizacyjne w obszarze dotyczącym ochrony małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych.

⁷⁷ Ministerstwo przyjęło wszystkie trzy raporty, mimo że np. raport o narzędziach kontroli rodzicielskiej miał formę prezentacji, w której przegląd tych narzędzi był bardzo ograniczony i polegał na wymienieniu kilku wybranych aplikacji i wybranych funkcjonalności. Raport analityczny o źródłach, kategoriach i sposobach rozpowszechniania patotreści nie zawierał tychże informacji. Z kolei w raporcie dotyczącym regulacji krajowych i rozwiązań technologicznych znalazły się informacje nieaktualne lub ogólnikowe, a opracowanie nie zawierało (wymaganej umową) informacji o rozwiązaniach technologicznych, w szczególności tych dotyczących mechanizmów weryfikacji wieku.

⁷⁸ Dalej też jako: projekt pierwszy. W wykazie Rządowego Centrum Legislacji (RCL) nr UD451, druk nr 3282 w Sejmie IX kadencji.

⁷⁹ Dalej też jako: projekt drugi. W wykazie RCL nr UD179.

Pierwszy projekt ustawy określał obowiązki dostawców publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych świadczących usługę dostępu do internetu związane z ograniczaniem abonentom dostępu do treści pornograficznych w internecie (w tym ich obowiązki informacyjne). Określono również obowiązki podmiotów umożliwiających korzystanie z publicznej sieci komunikacyjnej za pośrednictwem lokalnej sieci radiowej. Dostawcy usług telekomunikacyjnych mieli zapewnić abonentom możliwość skorzystania z usługi ograniczenia dostępu do treści pornograficznych w internecie. W uzasadnieniu projektowanej regulacji wskazano, że powodzenie proponowanego rozwiązania w dużej mierze zależy od poziomu świadomości rodziców o zagrożeniach, których źródłem jest internet, w szczególności zawartość stron z treściami pornograficznymi. W trakcie konsultacji publicznych projektodawca wskazywał, że ustawa ma wyposażać abonentów – rodziców – w bezpłatne narzędzia, dzięki czemu zniwelowane zostałyby problemy natury ekonomicznej z dostępem do tych usług. Celem było również uświadomienie rodziców co do istnienia takiej usługi – poprzez odpowiednie informowanie o usłudze przez dostawców (np. poinformowanie o usłudze przy zawieraniu umowy). Pierwszy projekt złożony został w Sejmie 19 maja 2023 r., 14 czerwca tego roku miało miejsce pierwsze czytanie w Sejmie, a 11 września 2023 r. wycofano projekt z prac parlamentarnych (przed wyznaczonym terminem wysłuchania publicznego). Dyrektor DT wyjaśniła, że *ze względu na zakres i liczbę zgłoszonych uwag do projektu ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści nieodpowiednich w internecie zdecydowano o konieczności poddania projektu dodatkowej analizie, w tym pod kątem zgodności z dyrektywą o handlu elektronicznym⁸⁰ (...). Ze względu na wyznaczony, późny termin wysłuchania publicznego planowany na wrzesień 2023 r. oraz zbliżające się wybory parlamentarne, a co z tym związane – dyskontynuację prac legislacyjnych – znaczącemu utrudnieniu uległo zakończenie procesu legislacyjnego jeszcze przed tymi wyborami. Z tego powodu, mając także na uwadze konieczność adekwatnego uwzględnienia zgłaszanych uwag, zdecydowano się na wycofanie projektu.*

(akta kontroli str. 91-92, CD2: 423, CD1: 422-455)

Drugi projekt, którego wnioskodawcą był także Minister Cyfryzacji, opublikowano 24 lutego 2025 r. na stronie RCL. Zakresem przedmiotowym projektowanej ustawy objęto m.in. obowiązki usługodawców związane ze świadczeniem usług drogą elektroniczną, za pomocą których jest umożliwiany dostęp do treści szkodliwych, w tym treści pornograficznych, w zakresie ochrony małoletnich przed tymi treściami. W projekcie przewidziano również zasady prowadzenia rejestru nazw domen oferujących dostęp do treści pornograficznych bez uprzedniej weryfikacji wieku.

W prace nad projektem ustawy zaangażowano grupę roboczą ds. ochrony małoletnich przed treściami szkodliwymi w internecie, działającą przy Ministrze Cyfryzacji. Zaproszenia do udziału w pracach grupy skierowano do przedstawicieli: dziesięciu uczelni wyższych, siedmiu organizacji pozarządowych, Rzecznika Praw Dziecka i Urzędu Miasta Katowice. Dyrektor DT wyjaśniła, że *dobór członków i instytucji podyktowany był dotychczasowym doświadczeniem danej osoby/danej instytucji w zakresie bezpieczeństwa dzieci w internecie, funkcjonowania mediów elektronicznych. Podmioty*

⁸⁰ W art. 15 tzw. dyrektywy o handlu elektronicznym (Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 8 czerwca 2000 r., Dz. U. UE. L. z 2000 r. nr 178, str. 1 ze zm.), zaś od 17 lutego 2024 r. w art. 8 DSA wprowadzono zakaz nakładania na dostawców usług pośrednich ogólnych obowiązków w zakresie monitorowania informacji pochodzących od odbiorców usług, które dostawcy usług pośrednich przekazują lub przechowują, bądź obowiązków aktywnego ustalania faktów dotyczących tych informacji, które wskazywałyby na nielegalny charakter informacji. Jego celem była ochrona dostawców usług pośrednich przed obowiązkami, które wiązałyby się z nieproporcjonalnymi kosztami oraz mogłyby podważyć ekonomiczny sens świadczenia usług pośrednich, a także ochrona praw podstawowych odbiorców usług.

chętne do wzięcia udziału w pracach grupy wystosowały swoich przedstawicieli. Prace podgrupy naukowej koordynowali przedstawiciele środowiska akademickiego z Uniwersytetu Jagiellońskiego.

W trakcie sześciu posiedzeń grupy roboczej⁸¹ (od czerwca do listopada 2024 r.) omawiano m.in. rozwiązania prawne wprowadzone w innych krajach, zakres przedmiotowy i podmiotowy projektu ustawy, definicje i zakres przedmiotowy podstawowych pojęć (pornografia, treści szkodliwe), a także korelację projektowanych przepisów z regulacjami unijnymi. Eksperti wskazywali na zasadność szerokiego ujęcia treści szkodliwych (poza m.in. przemocą, samookaleczaniem się, zaburzeniami zdrowotnymi, pornografią miały one obejmować także treści wywołujące silnie negatywne emocje czy treści dezinformacyjne, jak również cyberbullying⁸², mowę nienawiści czy stosowanie deepfake⁸³). Dyskutowany w ramach prac grupy roboczej zakres treści szkodliwych obejmował: pornografię, treści propagujące, zachęcające lub zawierające szkodliwe wskazówki dotyczące zachowań związanych z zaburzeniami zdrowotnymi, w tym zaburzeniami odżywiania, samookaleczenia się, samobójstwa, a także treści ukazujące sceny przemocy ze szczególnym okrucieństwem. Nie formułowano odrębnej definicji patostreamingu, uznając, że zagadnienie to mieści się w pojęciu treści szkodliwych.

(akta kontroli str. 46-47, CD1: 210-233, 456-471, 505-536)

W trakcie prac nad pierwotnymi projektami ustaw o ochronie małoletnich przed dostępem do treści: nieodpowiednich w internecie z 10 października 2022 r. oraz szkodliwych w internecie z 24 lutego 2025 r., nie wypracowano propozycji definicji treści pornograficznych i szkodliwych, mimo że były to zasadnicze pojęcia w kontekście zakresu przedmiotowego obu projektów.

Brak definicji treści pornograficznych został dostrzeżony w 2022 r. podczas prac nad pierwszym projektem ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści nieodpowiednich w internecie, w trakcie publicznych konsultacji i opiniowania tego projektu (w następstwie zgłoszonych uwag Ministerstwo uzupełniło projekt przepisów o propozycję tej definicji). Z kolei w drugim projekcie ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych nie zdefiniowano pojęcia treści szkodliwych. Skutkowało to tym, że Ministerstwo dokonało zmiany drugiego projektu (we wrześniu 2025 r.), zawężając jego zakres przedmiotowy do kwestii dostępu do treści pornograficznych; wyłączono z niego natomiast ochronę przed innego rodzaju treściami szkodliwymi i niebezpiecznymi, w tym patotreściami. Ministerstwo wskazywało, że, problematyka dostępu do treści szkodliwych wymaga pogłębionej analizy i będzie przedmiotem odrębnego procesu legislacyjnego. W stanowisku Ministra Cyfryzacji do uwag zgłoszonych w toku opiniowania projektu wskazano, że *Wobec tego, niniejszy projekt ustawy będzie dotyczyć wyłącznie ochrony osób małoletnich przed dostępem do treści pornograficznych w internecie. Zjawisko zbyt łatwego dostępu do treści pornograficznych osób małoletnich zostało dobrze zbadane, znana jest jego skala i specyfika, co pozwala na zaprojektowanie adekwatnych rozwiązań legislacyjnych. Problematyka dostępu małoletnich do treści szkodliwych jest bardziej złożona z uwagi na szeroki zakres takich treści, ich różnorodność oraz*

⁸¹ Udział ekspertów w pracach grupy roboczej był nieodpłatny.

⁸² Z ang. – pojęcie to oznacza nękanie, zastraszanie, ośmieszanie lub poniżanie innej osoby za pośrednictwem/pomocą technologii cyfrowych, np. poprzez media społecznościowe, komunikatory, e-maile, gry online, itp. Często o charakterze powtarzalnym i celowym, mającym na celu wyrządzenie krzywdy, przykrości lub wstydu.

⁸³ Z ang. – pojęcie oznacza zaawansowaną technikę manipulacji treściami multimedialnymi, głównie wideo lub audio, przy użyciu sztucznej inteligencji (AI) i głębokiego uczenia maszynowego. Pozwala na tworzenie realistycznych i trudnych do zidentyfikowania fałszywych materiałów, w których wydaje się, że osoba na nagraniu mówi lub zachowuje się w sposób, który nie jest zgodny z rzeczywistością.

kanały ich dystrybucji. Przygotowanie przepisów regulujących tę materię wymaga dodatkowych analiz i konsultacji.

(akta kontroli str. 14-15, CD1: 210-233, 427-429, 456-471, 505-536, CD2: 423)

Zmiany w drugim projekcie ustawy - przekazanym do powtórnych konsultacji - nie były poddawane obradom ww. grupy roboczej. Dyrektor DT wyjaśniła, że grupa robocza (...) miała nieformalny charakter, a jej podstawowym zadaniem było usystematyzowanie wiedzy MC w zakresie treści szkodliwych i przygotowanie założeń dla przyszłej regulacji, stanowiących także punkt odniesienia podczas ewentualnych innych analogicznych prac w tym zakresie. Dyrektor DT wyjaśniła też, że *Po opracowaniu projektu ustawy i skierowaniu jej do konsultacji, członkowie grupy zostali poinformowani o możliwości przesłania uwag do niej w ramach oficjalnie prowadzonego procesu konsultacji. Część instytucji wchodzących w skład grupy, jak na przykład NASK czy Biuro Rzecznika Praw Dziecka, przesłała w ten sposób swoje opinie, wykorzystując formalną drogę procesu legislacyjnego. Trzeba także zwrócić uwagę, że MC pozostaje w kontakcie m.in. z Rzecznik Praw Dziecka, która zwróciła uwagę na konieczność opracowania zaktualizowanych założeń do walki z tzw. patotreściami w ramach szerszej grupy współpracujących podmiotów.*

W Ministerstwie ustalono, że w pierwszej kolejności niezbędne jest ograniczenie dostępności do pornografii, jako najbardziej rozpoznanego zagrożenia, degenerującego psychikę i wrażliwość młodych, a następnie podejmowanie kolejnych działań, w tym także w odniesieniu do pozostałych ww. treści szkodliwych.

W związku z pracami legislacyjnymi dotyczącymi ww. pierwszego i drugiego projektu, Minister⁸⁴ i inni interesariusze⁸⁵ podkreślali brak lub niedostateczne zaangażowanie rodziców i opiekunów prawnych, którym przypisano kluczową rolę w prowadzeniu dziecka przez tzw. świat cyfrowy, a także podkreślano ich odpowiedzialność za kontrolę treści i czasu korzystania przez dzieci z internetu i konieczność zaangażowania w podnoszenie kompetencji cyfrowych.

(akta kontroli str. CD2: 6, 423)

Wpływające do Ministerstwa interpelacje i zapytania, dotyczyły m.in.: ograniczenia dostępu do stron internetowych oferujących losowanie skrzynek z łupami⁸⁶, zwiększającej się liczby tzw. patostreamów, zamieszczania w mediach społecznościowych krótkich nagrań scen przemocy wobec ludzi lub zwierząt, zjawiska wyzwania⁸⁷. Dotyczyły też praktycznie nielimitowanego dostępu do mediów społecznościowych dla osób poniżej 15 roku życia i związanych z tym uzależnień behawioralnych. Zapytania i interpelacje nie przyczyniły się do zainicjowania przez Ministerstwo Cyfryzacji konkretnych działań, np. przeprowadzenia analiz prawnych lub przeglądu wyników badań naukowych związanych z tymi zagadnieniami (w szczególności innymi niż dostęp do pornografii). Jednocześnie, odpowiadając na zapytania parlamentarzystów Ministerstwo podkreślało istotę wzmocnienia ochrony dzieci w internecie, opisywało założenia projektu ustawy

⁸⁴ W ocenie skutków regulacji oraz uzasadnieniu projektu ustawy.

⁸⁵ Stanowiska ekspertów wyrażane m.in. w ramach prac grupy roboczej ds. ochrony małoletnich przed treściami szkodliwymi w internecie, działającej przy Ministrze Cyfryzacji.

⁸⁶ Chodzi o tzw. lootbox, z ang. skrzynki z łupami, czyli specjalne przedmioty czy pakiety wirtualnych pieniędzy w grze, które pozwalają graczom na zdobycie przewagi nad innymi graczami, a do których dostęp możliwy jest za dokonaniem tzw. mikropłatności. Zagadnienie objęte było w 2020 r. projektem badawczym zrealizowanym przez naukowców Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

⁸⁷ Chodzi o tzw. challenge, z ang. wyzwanie, których celem jest zainicjowanie odbiorców do podejmowania określonych, często skrajnie niebezpiecznych zachowań, rejestrowania ich i dzielenia się nimi w mediach społecznościowych.

o ochronie małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych i deklarowało monitorowanie rozwiązań wdrażanych w innych krajach. Odnosząc się do działań podejmowanych przy współpracy z NASK lub przez NASK, jako operatora OSE, Ministerstwo wskazywało, m.in., że *w przypadku zidentyfikowania określonych sektorów działalności internetowej, w których dzieci są najbardziej narażone na zagrożenia, na bieżąco podejmowane są odpowiednie działania mające na celu zminimalizowanie negatywnego efektu zagrożeń. Zagrożenia te analizowane są m.in. w oparciu o badania i raporty przygotowane przez NASK, które dotyczą korzystania z internetu przez dzieci*. Z kolei w odpowiedzi na pytania dotyczące problemu tzw. patotreści MC wskazywało, że *do tej pory nie przeprowadzono badań dedykowanych wyłącznie zjawisku tworzenia treści szkodliwych, coraz częściej noszących nazwę tzw. patotreści*, pomimo tego że zagadnienie to zostało opisane w publikacjach naukowych, a równolegle w Ministerstwie przygotowywano projekt ustawy w tym zakresie.

Wyniki badania Eurobarometr z 2025 roku wskazywały, że zdaniem ponad 90% Europejczyków działania na rzecz ochrony dzieci w internecie uznane zostały za sprawę pilną, zwłaszcza w odniesieniu do negatywnego wpływu mediów społecznościowych na zdrowie psychiczne (93%), cyberprzemocy (92%) oraz potrzeby skutecznych sposobów ograniczania dostępu do treści nieodpowiednich dla wieku (92%)⁸⁸.

Minister Cyfryzacji dysponował częściową wiedzą o skali zjawiska, jednakże nie przeprowadził wymaganej analizy rodzajów treści szkodliwych i niebezpiecznych, a także ich źródeł i sposobów ograniczania ich dostępności. W efekcie, mimo dwukrotnych prób, cel, jakim było zapewnienie ustawowej ochrony małoletnich przed treściami szkodliwymi/nieodpowiednimi, nie został dotąd osiągnięty⁸⁹. Stanowiło to o braku rzetelności w wykonywaniu zadań wynikających m.in. z art. 45 ust. 1 pkt 4 ustawy o ksc oraz celu szczegółowego 4 *Strategii Cyberbezpieczeństwa RP na lata 2019-2024* w zw. z art. 12a ust. 1 pkt 6 ustawy o działach administracji rządowej, również w kontekście rzetelności przygotowania do podjęcia inicjatywy legislacyjnej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. CD1: 422-471, CD2: 6, 423, CD3: 1, 5-39, 54-149)

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie zostały opracowane ani rekomendacje, ani dobre praktyki dla dostawców usług elektronicznych, które do czasu wejścia w życie przepisów prawa, wskazywałyby optymalny sposób postępowania w celu zdecydowanego ograniczenia negatywnego wpływu treści szkodliwych na dzieci i młodzież. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy dostępne informacje są określane przez ekspertów jako drastyczne, przesiąknięte przemocą, obrazami nieadekwatnymi do wieku. Za pośrednictwem internetu, popularnych profili społecznościowych oraz komunikatorów, dzieci coraz częściej padają także ofiarami przemocy rówieśniczej i innych rodzajów cyberprzemocy; bywa też, że udostępniają swoje dane osobowe obcym osobom.

Na zasadność wypracowania nienormatywnych narzędzi, służących samoregulacji określonej grupy podmiotów (np. usługodawców) wskazywały działania podjęte w takim zakresie przez KRRiTV. Dyrektor Departamentu Strategii KRRiTV wyjaśnił, że *pod auspicjami KRRiT wypracowano samoregulację dostawców VOD w zakresie blokowania dzieciom dostępu do treści im zagrażających (obowiązujący od ponad dekady i aktualizowany na bieżąco Kodeks Dobrych Praktyk w sprawie*

⁸⁸ <https://ww333w.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20251120IPR31496/dostep-do-mediow-spolesznosciowych-od-16-roku-zycia-proponuja-poslowie-za>: Eurobarometr 2025, [dostęp: 5 grudnia 2025 r.]

⁸⁹ Wg stanu na 12 grudnia 2025 r.

szczegółowych zasad ochrony małoletnich w audiowizualnych usługach medialnych na żądanie). Regularne monitoringi KRRiT dotyczące stopnia przestrzegania przez rynek jej zapisów wskazują, że poziom ochrony małoletnich użytkowników serwisów VOD objętych aktem samoregulacyjnym przekracza 99%, a pośrednio za miarę skuteczności tego rozwiązania można również uznać przystąpienie do grona sygnatariuszy Kodeksu globalnego serwisu streamingowego jakim jest Netflix. Wieloletnie funkcjonowanie powyższej samoregulacji wskazuje, że (...) udało się na gruncie polskiego systemu prawnego wdrożyć mechanizm stosowania skutecznych środków technicznych, o którym mowa w przepisach (sygnatariusze Kodeksu są zobowiązani m.in. do weryfikacji wieku użytkownika za pośrednictwem bankowości internetowej, np. poprzez system identyfikacji elektronicznej eID lub z wykorzystaniem kart kredytowych).

W okresie objętym kontrolą, w styczniu 2020 r., w Ministerstwie podjęto inicjatywę polegającą na utworzeniu Grupy Roboczej ds. Bezpieczeństwa Dzieci i Młodzieży w internecie. Grupa miała być kontynuacją działań zapoczątkowanych podpisaniem 1 października 2019 r. Deklaracji Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa Dzieci w Sieci, której sygnatariuszami byli szef resortu cyfryzacji, Minister Edukacji Narodowej, Rzecznik Praw Dziecka, a także przedstawiciele instytucji państwowych, mediów, portali internetowych i operatorów telekomunikacyjnych. Powołanie grupy roboczej nie przyczyniło się do osiągnięcia zakładanych dla niej celów⁹⁰, tj. wypracowania działań (gwarantujących ochronę przed szkodliwymi treściami) w obszarach: prawnym (legislacyjnym, poprzez rozwiązania eliminujące możliwość czerpania korzyści finansowych z treści szkodliwych), organizacyjnym (proponowanie wartościowych treści i propagowanie pomocnych rozwiązań technicznych) i technicznym (np. poprzez usprawnienie wymiany informacji, rozwijanie skutecznego reagowania na występujące zagrożenia).

(akta kontroli str. 511-513, 526, CD2: 11, 228)

3. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo podejmowało działania, których celem było prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych, w tym szkoleń w zakresie cyberbezpieczeństwa i bezpiecznego korzystania z internetu. Dotyczyło to m.in. zlecenia w październiku i listopadzie 2024 r. emisji audycji radiowych *W cyfrowym świecie* oraz działań⁹¹ związanych z Europejskim Miesiącem Cyberbezpieczeństwa (od października do grudnia 2024 r.). W latach 2020-2025 (do 30 października) realizację tych zadań – określonych w umowach dotacji i ustawie OSE - Minister powierzał głównie⁹² NASK. W okresie objętym badaniem Minister Cyfryzacji udzielił sześciu dotacji celowych dla NASK na realizację ustawowych⁹³ zadań operatora Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej, które oprócz zapewniania usług szerokopasmowego i bezpiecznego dostępu do internetu dla szkół obejmowały także promowanie zasad bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych, tworzenie i udostępnianie usług ułatwiających użytkownikom OSE dostęp do technologii cyfrowych oraz innych działań wspierających.

Działania operatora OSE dotyczyły m.in. opracowania: kursów e-learningowych, broszur dla nauczycieli, poradników dla rodziców i nauczycieli, raportów, przygotowania: plakatów, kampanii informacyjnych, bieżącego redagowania treści na stronie projektu OSE, realizacji projektu OSEhero, prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych promujących OSE w mediach oraz

⁹⁰ Odbłyło się jedynie inauguracyjne spotkanie grupy.

⁹¹ Przedmiotem zlecenia były: działania szkoleniowe (online i stacjonarne) i działania edukacyjno-informacyjne.

⁹² Ze względu na zakres zadań i łączną wartość dofinansowania.

⁹³ Zadania określone w ustawie z 27 października 2017 r. o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1768).

organizacji – w latach 2021-2024 - Kongresu OSE. Portal internetowy OSE w latach 2021-2024 miał rocznie średnio⁹⁴ 348,9 tys. odsłon i 205,6 tys. użytkowników, natomiast OSE IT Szkoła⁹⁵ miał rocznie średnio⁹⁶ 820,8 tys. odsłon i 65,8 tys. użytkowników.

(akta kontroli str. 20-24, 309-333, CD1: 93-104, 143-148, 537-545, 779-806, CD2: 209-215)

W umowach dotacji celowej na realizację zadań operatora OSE nie określano minimalnego zakresu działań informacyjno-promocyjnych dotyczących OSE i zasad bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych. W sprawozdaniach NASK z realizacji tych zadań wymieniano podjęte działania (np. opracowanie cyklu kursów, broszur, publikacji, prowadzone kampanie, wystąpienia, audycje, wywiady). Jednakże Minister nie posiadał szczegółowych danych na temat efektów tych działań zarówno jednorazowych, jak i cyklicznych charakterze informacyjnym, edukacyjnym lub konsultacyjnym, w tym np. liczby: uczestników poszczególnych wydarzeń, adresatów kampanii i audycji, pobrań broszur, informatorów, przewodników, itp. Informacje o podejmowanych działaniach, z wyszczególnieniem nazwy i rodzaju przedsięwzięcia, miejsca i daty, charakteru i cykliczności, liczby uczestników i opisu działania zostały w toku kontroli uzyskane od NASK. Ministerstwo wskazało, że w latach 2020-2025 (do 30 czerwca) wszystkie realizowane przez NASK projekty wpisywały się w założenia *Strategii Cyberbezpieczeństwa RP na lata 2019-2024*, w tym m.in. w ramach:

- Polskiego Centrum Programu *Safer Internet* w latach 2022 -2025 (30 czerwca): spektakle online dla dzieci pt. Dzieci Sieci – Plik i Folder na tropie internetowych kłopotów (140 tys. osób), Międzynarodowa Konferencja Bezpieczeństwo dzieci i młodzieży w internecie (ok. 10 tys. os.), seminaria eksperckie (ok. 900 os.), Ogólnopolskie obchody Dnia Bezpiecznego Internetu (2,5 mln os.), cykl webinarów dla młodzieży Gadanie o internecie (13 tys. os.), Kampania medialna W sieci przyjaźni, CYBERbaza - wyrównywanie szans dzieci ze środowisk zagrożonych wykluczeniem cyfrowym;
- *Make it clear* w latach 2023-2024: warsztaty dla młodzieży (37 os.), konferencje dla edukatorów (1000 os.), materiały edukacyjne online (213 tys. wejść na stronę), kampanie skierowane do kadry pedagogicznej, rodziców, opiekunów i edukatorów;
- *Cyberlekcji* w latach: 2021, 2024-2025 (30 czerwca): szkolenia, warsztaty, webinary dla uczniów i pedagogów w zakresie higieny cyfrowej, wizerunku w internecie, cyberprzemocy, itp. (łącznie ok. 68,3 tys. os.);
- Cyberprofilaktyki NASK w latach 2023-2025: szkolenia stacjonarne i webinary dla uczniów, rodziców i pedagogów nt. zagrożeń w mediach społecznościowych, mowy nienawiści, cyberprzemocy (79,5 tys. os.);
- Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej w latach 2020-2025 (30 czerwca): kursy e-learningowe, plakaty, poradniki, broszury, konkursy, podcasty, animacje, scenariusze zajęć, wystąpienia ekspertów, konferencje i seminaria organizowane w formie stacjonarnej lub online (na

⁹⁴ Dane wg wartości środkowej (mediany).

⁹⁵ Portal z dostępem do bezpłatnych materiałów i kursów e-learningowych, m.in. z zakresu bezpiecznego korzystania z internetu, sztucznej inteligencji, programowania czy baz danych, skierowanych zarówno do uczniów, jak i nauczycieli.

⁹⁶ W tym samym ujęciu (mediana).

platformach: *Bezpieczni w Sieci*, OSE IT Szkoła, OSE.gov), a w zakresie kampanii informacyjnych także w mediach ogólnopolskich (radio, telewizja).

W latach 2021-2025 Minister dofinansował, ze środków budżetu państwa, funkcjonowanie platformy 116sos.pl, umożliwiającej kontakt z konsultantem oraz wyszukanie informacji o punktach udzielających wsparcia i pomocy dla osób w trudnych sytuacjach życiowych.

(akta kontroli str. 11-49, 309-333, CD2: 64-69, 70-72, 74-75, 76-77, 86-103)

W ramach działań realizujących cele *Strategii Cyberbezpieczeństwa RP na lata 2019-2024* Ministerstwo – zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Departamentu Telekomunikacji - przekazywało publicznie informację dotyczącą prowadzonych prac legislacyjnych nad dwoma projektami ustaw o ochronie małoletnich przed dostępem do treści nieodpowiednich lub treści szkodliwych w internecie. W rocznych informacjach z zakresu realizacji *Strategii Cyberbezpieczeństwa* (w okresie 2020-2024) Ministerstwo deklarowało, m.in.:

- w 2020 r. - prowadzenie rozbudowy bazy wiedzy z obszaru cyberbezpieczeństwa na portalu gov.pl, w tym opracowania z obszaru cyberbezpieczeństwa dla różnych grup odbiorców, w tym dla każdego użytkownika Internetu z zakresu podstawowych zasad bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, czyli tzw. cyberhigieny;
- w 2022 r. – rozpoczęcie prac legislacyjnych nad pierwszym projektem ustawy o ochronie małoletnich przed treściami nieodpowiednimi, przygotowanie i publikacja, we współpracy z NASK-PIB, na stronie Cyfryzacja KPRM licznych kampanii edukacyjno-informacyjne nt. cyberzagrożeń m.in.: *Czym jest cyfrowa higiena?*, *Bądźmy bezpieczni w mediach społecznościowych*, *Bądź z innej bajki*, *ABC Cyberbezpieczeństwa* (w latach 2020-2023 na stronie www.gov.pl/web/cyfryzacja łącznie 66 informacji prasowych);
- w 2023 r. – dalszy rozwój prowadzonej od 2019 r. *Bazy wiedzy o cyberbezpieczeństwie*, na portalu gov.pl, gdzie cyklicznie publikowano najważniejsze informacje o wydarzeniach z obszaru cyberbezpieczeństwa (szczególnie ostrzeżeń o bieżących zagrożeniach, poradniki, rekomendacje czy utworzenie dedykowanej zakładki w sprawie tzw. „listy ostrzeżeń”), kierowane do różnych grup odbiorców;
- w 2024 r. – kontynuację realizacji Polskiego Centrum Programu Safer Internet (PCPSI), obejmującego 3 obszary działań (podnoszenie świadomości na temat zagrożeń w sieci, reagowanie na nielegalne treści online, prowadzenie telefonów zaufania dla dzieci i młodzieży: 116 111 i dorosłych: 800 100 100).

(akta kontroli str. 11-49, 309-333, CD2: 64-69, 70-72, 74-75, 76-77, 86-103, CD3: 3)

Ministerstwo Cyfryzacji nie dysponowało szczegółowymi informacjami na temat sposobu i zakresu realizacji powyższych zadań. Nie dokonywało oceny czy działania NASK, w ramach zadań zleconych na podstawie umów dotacji oraz w zakresie wynikającym z ustawy OSE przekładały się (miały wpływ) np. na poziom świadomości dzieci i młodzieży w zakresie niebezpieczeństw związanych z korzystaniem z internetu, długością czasu poświęcanego przez dzieci i młodzież na korzystanie z internetu, liczbę zgłaszanych nadużyć i przestępstw związanych z treściami nielegalnymi, liczbę dzieci i młodzieży, które mają po raz pierwszy (i później regularnie) styczność z pornografią. Nie dokonywano analizy czy zaplanowane i realizowane działania były adekwatne do skali zjawiska i potencjalnych szkód w samopoczuciu i zdrowiu (w tym psychicznym) nieletnich oraz

zróżnicowanych potrzeb poszczególnych grup użytkowników, w tym rodziców i opiekunów prawnych. W Ministerstwie nie dysponowano także wiedzą na temat zasad doboru uczestników. Nie potwierdzano także czy ustalony sposób dotarcia do potencjalnych odbiorców, w tym rodziców i opiekunów prawnych, był optymalny z punktu widzenia celu, jakim powinno być maksymalne rozpowszechnienie wiedzy o istniejących zagrożeniach i dostępnych metodach przeciwdziałania.

Równocześnie wyniki kolejnych badań przeprowadzonych przez NASK, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz badania rynku prowadzone przez inne podmioty, wskazywały na pogłębianie się problemu, zarówno jeśli chodzi o coraz niższy wiek użytkowników internetu, ilość czasu spędzonego *online*, jak i wiek inicjacji w kontakcie z pornografią dostępną *online*. Również badania rynku⁹⁷ prowadzone przez inne podmioty, wskazywały na pogłębianie się zjawiska dostępu małoletnich do treści szkodliwych, pod względem ilości czasu spędzonego *online* (znacząco ponad pięć godzin dziennie), dostępu do tzw. patotreści (wzrost w 2024 r. odsetka uczniów oglądających patostreamy do 65%), jak i np. wieku pierwszego kontaktu z pornografią *online* (średni wiek inicjacji to 11 lat i 3 miesiące). Wśród nastolatków, które zetknęły się z takimi treściami, jedna na trzy osoby oglądała je często (15% codziennie, 18% raz lub kilka razy w tygodniu)⁹⁸. Według badania *Mediapanel* w ostatnim kwartale 2024 r. grupa najmłodszych użytkowników internetu (7–14 lat) w ostatnim kwartale liczyła 2,74 mln, co stanowiło 85,6% dzieci w tym wieku (wg danych Głównego Urzędu Statystycznego). Również najmłodsi internauci (7–14) korzystali z internetu znacznie częściej niż starsze grupy: na urządzeniach mobilnych - 96% (2,63 mln użytkowników), zaś dla komputerów osobistych – 86% (2,35 mln użytkowników)⁹⁹.

Zakres oddziaływania w ramach OSE skierowany był do użytkowników usług OSE (w godzinach pracy danej szkoły, w zakresie korzystania z łącz w ramach sieci OSE do łączenia się z bezpiecznym internetem). Oznaczało to, że możliwość zapewnienia dostępu do *bezpiecznego* internetu oraz dotarcia z działaniami promocyjno-informacyjnymi (i tym samym oddziaływania na grupy odbiorców innych niż uczniowie i nauczyciele) była ograniczona.

(akta kontroli str. CD1: 41-51, 83-92, 149-152, 190-195, 182-189537-545, CD2: 209-215, CD3: 1, 5- 39)

Z kolei w ewaluacji ex post realizacji celów Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020¹⁰⁰ (raport końcowy z sierpnia 2025 r.) wskazano, m.in., że: *Analiza opisów 188 realizowanych projektów wykazała, że jedynie w sześciu wprost zaznaczono, że w projekcie pojawią się wątki związane ze świadomym i bezpiecznym korzystaniem z Internetu. Temat nie był więc traktowany jako główny cel działań. Jednak z przeprowadzonych rozmów z beneficjentami wynika, że kwestie bezpieczeństwa cyfrowego były często podejmowane przy okazji realizacji innych zagadnień, co pokazuje, że temat*

⁹⁷ M.in.: Bigaj, M., Ciesiołkiewicz, K., Mikulski, K., Miotk, A., Przewłocka, J., Rosa, M., Załęska, A. (2025). Internet dzieci. Raport z monitoringu obecności dzieci i młodzieży w internecie. Warszawa: Fundacja „Instytut Cyfrowego Obywatelstwa” oraz Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15; R. Lange (red.), Nastolatki. Raport z ogólnopolskiego badania uczniów i rodziców; Ładna, A., Kamiński, K., Rosłaniec, K., Wrońska, A., Błazej, M., Jankiewicz, A., Konopczyński, F., Nawrot, M. (2025). Nastolatki. Raport z ogólnopolskiego badania uczniów i rodziców – raport badawczy. NASK; Seria badań konsumenckich dzieci i rodziców realizowana przez Prezesa UKE.

⁹⁸ R. Lange (red.), Nastolatki (...).

⁹⁹ Bigaj, M., Ciesiołkiewicz, K., Mikulski, K., Miotk, A., Przewłocka, J., Rosa, M., Załęska, A. (2025). Internet dzieci (...).

¹⁰⁰ Ministerstwo Cyfryzacji było beneficjentem Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, m.in. w ramach dwóch projektów, w zakresie: Kampanii edukacyjno-informacyjnych (POPC.03.04.00-00-0001/17, data zakończenia 31 grudnia 2023 r.) oraz Sprawna telekomunikacja mobilna jako klucz do rozwoju i bezpieczeństwa (POPC.03.04.00-00-0001/20, data zakończenia 31 grudnia 2023 r.).

funkcjonuje w praktyce projektowej, choć nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w oficjalnych opisach. Dodatkowo, na podstawie rozmów z beneficjentami, można stwierdzić, że tematyka higieny cyfrowej, w tym bezpieczeństwo, ochrona danych oraz odpowiedzialne korzystanie z technologii, pojawiała się w projektach szkoleniowych skierowanych do dzieci i młodzieży (jak również do innych grup np. do osób starszych), jednak nie obejmowała ona jeszcze szeroko powszechnego aktualnie problemu dotyczącego odpowiedzialnego korzystania z technologii (np. ograniczanie czasu ekranowego czy wpływ nadmiernego korzystania z urządzeń cyfrowych na zdrowie psychiczne i fizyczne). Analizując wyniki badań ilościowych wśród uczestników szkoleń można zaobserwować, że 23% badanych wskazało, że w realizowanych przez nich szkoleniach pojawiały się tematy związane z cyberbezpieczeństwem. Tematyka higieny cyfrowej była rzadziej wskazywana – na te wątki wskazało 12% badanych.

Brak wiedzy, popartej analizą, co do rzeczywistej efektywności zadań NASK, opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, jako działanie nierzetelne, m.in. w odniesieniu do wynikającej z art. 45 ustawy o ksc odpowiedzialności Ministra za prowadzenie działań informacyjnych dotyczących dobrych praktyk, programów edukacyjnych, kampanii i szkoleń na rzecz poszerzania wiedzy i budowania świadomości z zakresu cyberbezpieczeństwa, w tym bezpiecznego korzystania z internetu przez różne kategorie użytkowników. Uzyskanie takiej wiedzy było uzasadnione potrzebą uwzględnienia dotychczasowych doświadczeń przy kolejnych działaniach.

(akta kontroli str. 527-537, CD2: 209-215, 383)

W 2021 r., w ramach projektu OSE¹⁰¹ została opracowana i oddana do użytku aplikacja tzw. kontroli rodzicielskiej mOchrona¹⁰². Narzędzie to miało umożliwić wsparcie w ustalaniu reguł dotyczących korzystania z internetu i aplikacji oraz dawać rodzicom dostęp do informacji o aktywności dziecka na jego urządzeniu (smartfonie, tablecie, komputerze) bez konieczności ponoszenia opłat za jego instalację i wykorzystanie. O udostępnieniu aplikacji kontroli rodzicielskiej dla urządzeń mobilnych beneficjent raportował w corocznych sprawozdaniach z realizacji zadania¹⁰³ w latach 2022-2024. W latach 2021-2022 przeprowadzono kampanie informacyjne dot. stosowania tego narzędzia (wydatkując łącznie 116,3 tys. zł). Podjęcie ww. działań promujących stosowanie aplikacji nie wpłynęło na jej rozpowszechnienie i stosowanie przez rodziców i opiekunów prawnych. W tym samym czasie na rynku były dostępne rozwiązania komercyjne, w tym darmowe, cyklicznie uaktualniane i modyfikowane.

W latach 2021-2025 odnotowano odpowiednio: 2 953, 8 999, 5 529, 5 964 oraz 6 465 pobrań aplikacji mOchrona dla urządzeń mobilnych¹⁰⁴, a rejestracji konta użytkownika (rodzica) - łącznie 8 336, z czego do kont rodziców przypisano 6 772 urządzeń mobilnych, a 7 478 urządzeń mobilnych przypisano do kont dzieci. W tym samym okresie liczba użytkowników korzystających odpłatnie¹⁰⁵

¹⁰¹ Realizowanego przez NASK, pod nadzorem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i współfinansowanego z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC) na lata 2014–2020

¹⁰² Typ aplikacji ochrony rodzicielskiej – oprogramowanie do zarządzania aktywnością dzieci w Internecie, umożliwiające blokowanie nieodpowiednich treści, limitowanie czasu ekranowego, śledzenie lokalizacji i zatwierdzanie aplikacji. Działła poprzez połączenie – sparowanie sprzętów rodzica i dziecka.

¹⁰³ W ramach działania nr 5: Świadczenie usług bezpieczeństwa teleinformatycznego, z uwzględnieniem odnowienia wsparcia dla części infrastruktury bezpieczeństwa wygasającego 5 lat po Wdrożeniu produkcyjnym.

¹⁰⁴ Wg stanu na 23 września 2025 r.

¹⁰⁵ W formie odrębnej usługi lub w ramach nabywanej usługi telekomunikacyjnej.

z podobnych narzędzi komercyjnych¹⁰⁶ wyniosła łącznie ok. 930 tys.¹⁰⁷, a w poszczególnych latach odpowiednio: 148,2 tys., 235,8 tys., 156,0 tys., 132,6 tys., 122,5 tys. oraz 135,3 tys.

(akta kontroli str. 11-49, 227-284, 465-466, 467-510, CD2: 207-208, 233-248, 280-289, 423)

W tym samym okresie NASK uzyskał również sześć dotacji podmiotowych, dofinansowujących bieżącą działalność Zespołu Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego (CSIRT NASK), w ramach którego funkcjonował Zespół Dyżurnet.pl¹⁰⁸. Zespół ten działał jako punkt kontaktowy do zgłaszania nielegalnych treści w internecie, szczególnie związanych z seksualnym wykorzystywaniem dzieci, w tym zapewnienie obsługi linii telefonicznej lub serwisu internetowego prowadzących działalność w zakresie zgłaszania i analizy przypadków dystrybucji, rozpowszechniania lub przesyłania pornografii dziecięcej za pośrednictwem technologii informacyjno-komunikacyjnych. Zgłoszenia potencjalnie nielegalnych i niebezpiecznych treści dokonywane były poprzez formularz na stronie Dyżurnet.pl i wtyczki w przeglądarkach internetowych (w latach 2020-2025 pobrano 77 wtyczek). Jednym z pierwszych działań Zespołu Dyżurnet.pl, w przypadku sklasyfikowania materiału w sieci jako szkodliwy, jest blokada dostępu do takiej treści w ramach sieci OSE.

Skuteczność takiego działania miała charakter ograniczony, gdyż jak wynikało z badań¹⁰⁹: po zakończeniu zajęć szkolnych znacząco wzrasta odsetek dzieci korzystających ze smartfonów (od ok. 30% w południe do ok. 55% w okolicach 15:00 – w przypadku grupy 7-12 lat). W przedziale młodzieży w wieku 13-18 lat odsetek sięgających po telefony od godz. 13:00 przekracza 70%. W grupie dzieci od 7 do 12 r.ż. od godz. 13:00 wzrasta czas spędzony z telefonem w każdej kolejnej godzinie od ok. 7 min do 15 min, a w grupie młodzieży 13-18 lat do blisko 20 minut z każdej godziny.

(akta kontroli str. 11-49, 272-284, 514-515, 538-544, CD3: 1, 5-39, 40)

W okresie objętym kontrolą, w poszczególnych latach Zespół Dyżurnet.pl przeanalizował: 13,4 tys., 14,7 tys., 11,1 tys., 11,0 tys. oraz 27,8 tys. wszystkich zgłoszonych incydentów dotyczących potencjalnie nielegalnych treści, które od 2023 r. dzielono na kategorie: potencjalne treści pornograficzne z udziałem małoletniego, potencjalne treści twardej pornografii, potencjalne treści rasizmu i ksenofobii, potencjalne inne nielegalne treści. Według danych Komendy Głównej Policji od września 2022 r. Zespół Dyżurnet.pl przekazał Policji łącznie 166 zgłoszeń, na podstawie których¹¹⁰ w siedmiu sprawach zebrane materiały przesłano prokuraturze, zaś w 70 prowadzone były czynności weryfikacyjne pod kątem ustalenia tożsamości sprawców przestępstw związanych z seksualnym wykorzystywaniem dzieci (CSAM).

Natomiast poprzez uruchomioną 8 listopada 2024 r. funkcjonalność w aplikacji mObywatel złożono 68 zgłoszeń (do 31 grudnia 2024 r.). Przeprowadzona przez MC kampania informacyjna w okresie od listopada 2024 r. do marca 2025 r. obejmowała promocję różnych funkcji aplikacji mObywatel,

¹⁰⁶ Opracowano na podstawie łącznych danych przekazanych w toku kontroli przez wybranych dostawców usług telekomunikacyjnych wprowadzających takie rozwiązania.

¹⁰⁷ Podana liczba dotyczy aktualnej w poszczególnych latach 2020-2025 (do 30 czerwca) liczby użytkowników aplikacji/usług łącznie, bez rozróżnienia na nowych użytkowników lub osoby korzystające z tych narzędzi dłużej niż rok.

¹⁰⁸ Część działań operacyjnych związanych z otrzymywaniem zgłoszeń oraz ich analizą jest pokrywana ze środków Projektu Safer Internet w ramach programu Komisji Europejskiej – Connecting Europe Facility.

¹⁰⁹ Por. Bigaj, M., Ciesiołkiewicz, K., Mikulski, K., Miotk, A., Przewłocka, J., Rosa, M., Załęska, A. (2025). Internet dzieci. Raport z monitoringu obecności dzieci i młodzieży w internecie. Warszawa: Fundacja Instytut Cyfrowego Obywatelstwa oraz Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15., str. 56-57.

¹¹⁰ Stan na lipiec 2025 r.

przy czym popularyzacja funkcji *Bezpiecznie w sieci* była kierowana do osób dojrzałych i starszych i przekaz tej kampanii nie dotyczył wprost ochrony dzieci i młodzieży przed treściami szkodliwymi, niebezpiecznymi i pornograficznymi w internecie. Z badań świadomości przeprowadzonych w marcu 2025 r. wynikało, że 12% spośród użytkowników aplikacji mObywatel potwierdziło znajomość funkcji *Bezpiecznie w sieci*, która daje możliwość zgłoszenia podejrzanych treści, niepokojących sms-ów i e-maili czy fałszywych stron internetowych. Dyrektor Departamentu Telekomunikacji wyjaśniła, że niezbędne było zbudowanie świadomości o jej wprowadzeniu, co miało istotne znaczenie ze względu na fakt, że uwaga społeczna była skupiona na innych funkcjach aplikacji, takich jak zastrzeganie numeru PESEL, mDowód czy funkcje dla kierowców. Dyrektor DT wyjaśniła, że na przestrzeni kilku miesięcy osiągnięto rozpoznawalność nowo wdrożonej funkcji aplikacji mObywatel.

(akta kontroli str. 107-115, CD1: 343, 364, 376, 404, 411, CD2: 64-69, 392-399, CD3: 42-46, 47-50)

W latach 2020-2025 Minister Cyfryzacji udzielił NASK ponadto sześciu dotacji celowych na realizację trzech zadań pn.: *Higiena cyfrowa* (odrębnie na lata: 2024 i 2025), *Cyberlekcje* (odrębnie na lata: 2021, 2024, 2025) oraz *Projektu edukacyjnego - Bezpieczni w sieci* (2021 r.) na łączną kwotę 5,2 mln zł¹¹¹.

W ramach zadania¹¹² *Bezpiecznie w sieci* z 2021 r. NASK miał zmodernizować i uaktualnić platformę e-learningową przeznaczoną do edukacji o cyberbezpieczeństwie dzieci i młodzieży oraz nauczycieli. Projekt skierowany był do uczniów klas 7-8 szkół podstawowych i ponadpodstawowych oraz nauczycieli. Efektami realizacji zadania miało być również stworzenie strony internetowej projektu, dwa podręczniki zawierające 14 scenariuszy zajęć profilaktycznych z zakresu cyberbezpieczeństwa, materiały konferencyjne (nagrania wykładów, prezentacje), sieć szkół i nauczycieli zaangażowanych w działania na rzecz ochrony dzieci i młodzieży przed cyberzagrożeniami. W umowie dotacji nie określono natomiast celów odnoszących się do liczby osób (z grup docelowych), do których projekt miał dotrzeć. Wg stanu na 30 marca 2022 r. na platformie e-learningowej zarejestrowano 522 kont nauczycieli i 16 530 kont uczniów. W okresie od 31 marca 2022 r. do 1 października 2025 r. na platformie utworzonych zostało 129 796 kont uczniowskich, z których aktywnych kont (tj. uczeń zalogował się na konto) było 74 326 (57%). W tym samym okresie utworzonych zostało 3 940 kont nauczycielskich, z których aktywnych było 3 545 (90%). Liczba kursów, ukończonych przez uczniów za pośrednictwem tej platformy, wyniosła łącznie 233 222, zaś przez nauczycieli - 8 789. Powyższe dane, dotyczące rzeczywistych statystyk dotyczących tych zadań, Ministerstwo pozyskiwało od NASK w toku kontroli.

(akta kontroli str. 73-78, 272-274, CD2, 64-69, 280-279, CD3: 47-50)

W ramach zadania (*Cyberlekcje*) opracowano w 2021 r. 18 scenariuszy lekcji o cyberbezpieczeństwie¹¹³. Celami projektu było podniesienie kwalifikacji nauczycieli w zakresie wiedzy o bezpieczeństwie online dzieci, zapewnienie nauczycielom dostępu do materiałów, które mogą być wykorzystywane zarówno podczas nauczania zdalnego, jak i stacjonarnego oraz podniesienie poziomu wiedzy uczniów w zakresie bezpieczeństwa online. W edycji zadania¹¹⁴

¹¹¹ Uwzględniono kwotę dotacji celowej na projekt *Cyberlekcje* obejmującą transzę środków na 2025 r. (bez 2026 r.).

¹¹² Na realizację zadania beneficjent wykorzystał 115 366,74 zł ze 127 020,10 zł przyznanej dotacji celowej.

¹¹³ Na realizację zadania beneficjent wykorzystał 222 380,26 zł z 312 414,62 zł przyznanej dotacji celowej.

¹¹⁴ Na realizację zadania beneficjent wykorzystał 345 033,42 zł z 586 719,91 zł przyznanej dotacji celowej.

Cyberlekcje realizowanego w listopadzie i grudniu 2024 r. przeprowadzono pilotażowe szkolenia dla kadry pedagogicznej z województwa wielkopolskiego (263 osoby, tj. 53% planowanej liczby uczestników). Przy rozliczeniu dotacji beneficjent wskazał, że jednym z czynników niższej frekwencji nauczycieli była organizacja szkoleń dla nauczycieli w niewłaściwym terminie (listopad-grudzień). Beneficjent stwierdził, że w pierwszym tygodniu grudnia odbywały się egzaminy ósmoklasistów, co sprawiło, że szkoły podstawowe były w pełni zaangażowane w ten proces, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i merytorycznym, co znacząco ograniczyło możliwości uczestniczenia kadry pedagogicznej w dodatkowych szkoleniach.

W szkoleniach stacjonarnych udział wzięło 1 876 uczniów (planowano udział od 1 500 do 2 000 osób), 571 nauczycieli (z planowanych 400-500 osób) z 15 szkół podstawowych i dwóch liceów ogólnokształcących¹¹⁵. W ramach projektu przeszkolono łącznie 834 pedagogów (z tego 517 w ramach dwugodzinnych szkoleń) oraz 57 493 uczniów (z tego 55 617 w trybie *online*). Beneficjent opracował również cztery nowe scenariusze lekcji dla klas I-III i IV-VI i broszurę dystrybuowaną elektronicznie do placówek, które brały udział w stacjonarnych lekcjach. W edycji¹¹⁶ na 2025 r. zaplanowano rozszerzenie dotychczasowego projektu na sześć miast wojewódzkich, w tym stacjonarne szkolenia dla 2 400 dyrektorów szkół i pedagogów oraz dla uczniów (od 2 400 do 3 000 osób). Przyjęto również opracowanie kolejnych ośmiu scenariuszy zajęć i przeprowadzenie w trybie *online* pięciu lekcji dla klas I-III i IV-VI, czterech lekcji dla klas VII-VIII i ośmiu lekcji dla szkół średnich¹¹⁷.

(akta kontroli str. 11-49, 309-333, CD2: 69-77)

Celem zadania *Higiena cyfrowa* było prowadzenie zajęć obejmujących zagadnienia w zakresie bezpieczeństwa w sieci dla uczniów szkół podstawowych. Zgodnie z definicją higieny cyfrowej (cyberhigieny), przyjętą w *Programie rozwoju kompetencji cyfrowych*, miała ona obejmować zestaw kompetencji takich jak, m.in.: zrozumienie logiki funkcjonowania platform bazujących na wysokim emocjonalnym zaangażowaniu użytkowników oraz zrozumienie konsekwencji wynikających z komercyjnego charakteru tych platform, umiejętność rozpoznania zagrożenia uzależnienia od technologii cyfrowych oraz wiedza, gdzie zwrócić się o pomoc w przypadku popadnięcia w uzależnienie, umiejętności stosowania ograniczeń czasowych, szczególnie przez dzieci i młodzież znajdujące się w intensywnej fazie rozwoju fizycznego, emocjonalnego i poznawczego.

W ramach zadania *Higiena cyfrowa* na 2024 r. zaplanowano przygotowanie i przeprowadzenie lekcji o tematyce cyfrowej higieny i bezpieczeństwa w sieci w maksymalnie 48 szkołach podstawowych (po trzy szkoły w każdym województwie). W 2024 r. odbyły się 192 zajęcia (po 48 z bezpieczeństwa w sieci i wychowania fizycznego dla każdej z grup wiekowych, tj. klas IV-VI i VII-VIII), przeszkolono 48 nauczycieli, którzy przeprowadzili zajęcia dla 1651 uczniów. W ramach zadania¹¹⁸ *Higiena cyfrowa* na 2025 r. zaplanowano przeprowadzenie zajęć dla około 5% szkół podstawowych znajdujących się w każdym województwie, tj. objęcie zasięgiem od ok. 9,5 tys. do ok. 15,5 tys. uczniów.

NIK wskazuje, że w latach 2020-2024 liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli wynosiła rokrocznie średnio ok. 1,5 mln¹¹⁹, a do szkół podstawowych i średnich¹²⁰ około 4,6 mln osób.

¹¹⁵ 9 szkół z woj. mazowieckiego, 3 z woj. małopolskiego, 2 z woj. śląskiego, 2 z woj. zach.-pom., 1 z woj. kuj.-pom.

¹¹⁶ Na realizację zadania w 2025 r. przewidziano 982 991,49 zł, a w roku 2026 – 1 324 198,79 zł.

¹¹⁷ Podczas jednej lekcji *online* zaplanowano udział średnio 50 klas.

¹¹⁸ Na realizację zadania w 2025 r. przyznano 3 000 903,69 zł dotacji celowej.

¹¹⁹ Średnia: 1 478 479 dzieci.

¹²⁰ Włączając: gimnazja, licea i szkoły ogólnokształcące, szkoły podstawowe i technika. Średnia: 4 663 160.

Według danych GUS w 2025 r. było około 22 tys. placówek wychowania przedszkolnego, 14 tys. szkół podstawowych, 3 tys. liceów ogólnokształcących i 1,8 tys. techników¹²¹. Projekty edukacyjne, których realizację dofinansowało Ministerstwo Cyfryzacji w latach 2021-2025 (*Higiena cyfrowa, Cyberlekcje oraz Bezpieczni w sieci*) miały ograniczony zasięg, co wynikało np. z ich pilotażowego charakteru i nie były realizowane regularnie, w sposób ciągły albo w odpowiednim dla uczestników terminie.

(akta kontroli str. 11-49, 566, CD1: 251-311, CD2: 86-103, 209-215CD3: 7, 9, 10)

Poza ww. działaniami NASK w okresie objętym kontrolą Ministerstwo dysponowało również materiałami edukacyjnymi, tj. poradnikami dla rodziców dotyczącymi zjawisk szkodliwych treści, nadużywania telefonu komórkowego, ryzykownych zachowań w internecie (*sexting*¹²², *sharenting*¹²³), przy czym zostały one opracowane przez NASK¹²⁴ na przełomie lat 2019 i 2020 i od tego czasu nie były aktualizowane.

(akta kontroli str. 465-466, CD2: 78-85)

4. W latach 2020-2024 (do 31 października) nie przypisano formalnie komórkom organizacyjnym Ministerstwa Cyfryzacji zadań z zakresu ochrony dzieci i młodzieży – jako użytkowników internetu. Zadanie tego rodzaju wpisano w zakres działalności Wydziału Prywatności w Komunikacji Elektronicznej (w Departamencie Telekomunikacji¹²⁵) 31 października 2024 r., zobowiązując tę komórkę do prowadzenia spraw związanych z bezpiecznym korzystaniem z usług komunikacji elektronicznej oraz usług świadczonych drogą elektroniczną, w tym spraw związanych z nadużyciami w komunikacji elektronicznej, ze szczególnym uwzględnieniem małoletnich. Dyrektor Departamentu Telekomunikacji wyjaśniła, że tej komórce organizacyjnej *zajmującej się rozwojem i regulacją rynku telekomunikacyjnego, a w tym przede wszystkim regulacjami dotyczącymi operatorów telekomunikacyjnych i dostawców usług świadczonych drogą elektroniczną, ze względu na zakres kompetencji powierzano, według właściwości, prace nad projektami ustaw chroniącymi małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych.*

Przy czym, za koordynację prac legislacyjnych w Ministerstwie, w tym w zakresie wdrożenia DSA do krajowego systemu prawnego, odpowiadał Departament Prawny, którego przedstawiciele nie uczestniczyli w pracach grupy roboczej nad drugim projektem ustawy o ochronie małoletnich przed treściami szkodliwymi, co w trakcie jednego ze spotkań grupy uniemożliwiło się przedstawienie uczestnikom informacji o bieżącym stanie prac nad przepisami wdrażającymi DSA.

Natomiast za prowadzenie nadzoru Ministra nad NASK, funkcjonowanie i rozwój krajowego systemu cyberbezpieczeństwa oraz koordynacja realizacji *Strategii Cyberbezpieczeństwa RP na lata 2019-2024*, w tym opracowywanie i aktualizację rekomendacji i dobrych praktyk z obszaru

¹²¹ Wszystkich szkół ponadpodstawowych było łącznie 7 tys.

¹²² Sexting (ang.) - przesyłanie intymnych treści (zdjęć, filmów, wiadomości) o charakterze seksualnym za pomocą internetu i telefonów. Zjawisko, popularne wśród młodzieży, niesie ze sobą poważne ryzyka: utratę kontroli nad materiałami, szantaż, depresję, ostracyzm rówieśniczy, a także konsekwencje prawne.

¹²³ Pojęcie oznacza nadmierne lub bezrefleksyjne publikowanie przez rodziców zdjęć, filmów i informacji o swoich dzieciach w mediach społecznościowych, często bez ich zgody, co stwarza ryzyko naruszenia prywatności, bezpieczeństwa i buduje cyfrowy ślad dziecka, które nie ma kontroli nad swoim wizerunkiem.

¹²⁴ W ramach projektu *Kampanie edukacyjno-informacyjne na rzecz upowszechniania korzyści z wykorzystywania technologii cyfrowych*, współfinansowanego z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020. Projekt realizowany przez Ministerstwo Cyfryzacji we współpracy z NASK.

¹²⁵ Dalej: Departament Telekomunikacji lub DT.

cyberbezpieczeństwa oraz przygotowywanie i prowadzenie działań na rzecz poszerzania wiedzy i budowania świadomości z zakresu cyberbezpieczeństwa, odpowiadał Departament Cyberbezpieczeństwa w Ministerstwie Cyfryzacji.

W latach 2020-2024 poszczególnym komórkom organizacyjnym Departamentu Telekomunikacji (w tym Wydziałowi Prywatności w Komunikacji Elektronicznej) przypisano obowiązki m.in. w zakresie prowadzenia spraw wynikających z regulacji międzynarodowych, w szczególności dokonywania ocen i analiz, w tym analiz skuteczności obowiązujących rozwiązań prawnych oraz prowadzonych działań, a także przygotowywanie propozycji rozwiązań systemowych, w tym legislacyjnych. Dotyczyło to: prowadzenia spraw związanych z bezpiecznym korzystaniem z usług komunikacji elektronicznej (w tym spraw związanych z nadużyciami w komunikacji elektronicznej) oraz kształtowania polityki w zakresie ochrony prywatności i danych w komunikacji elektronicznej, w tym prowadzenie akcji edukacyjnych i informacyjnych dla użytkowników końcowych na temat zagrożeń prywatności i danych podczas korzystania z usług komunikacji elektronicznej oraz podejmowanie działań mających na celu ochronę ich interesów. Departament Telekomunikacji odpowiedzialny był również za koordynację działań w ramach Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej.

(akta kontroli str. 11-12, 73-78, CD1: 381-397, 505-536)

W latach 2020-2025 pracownicy Ministerstwa Cyfryzacji brali udział w pracach lub posiedzeniach grup i zespołów, podczas których omawiano zagadnienia związane z pierwszym i drugim projektem ustawy o ochronie małoletnich lub których przedmiotem było szeroko pojęte bezpieczeństwo dzieci w tzw. cyfrowym świecie. Przykładowo, dotyczyło to posiedzeń, m.in. Rady do Spraw Cyfryzacji¹²⁶ (trzykrotnie w 2023 r. i dwukrotnie w 2025 r.), Zespołu zadaniowego ds. weryfikacji wieku¹²⁷, Grupy Roboczej nr 6 w ramach Europejskiej Rady ds. Usług Cyfrowych¹²⁸, Zespołu do Spraw Ochrony Małoletnich¹²⁹ przy Ministrze Sprawiedliwości, a także inauguracyjnym posiedzeniu Wielkopolskiego Zespołu ds. Bezpieczeństwa Dzieci i Młodzieży (luty 2020 r.). Przedstawiciele MC uczestniczyli także w posiedzeniach Grupy ekspertów ds. usług cyfrowych¹³⁰.

W listopadzie 2021 r. sekretarz Stanu ds. cyfryzacji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zorganizował spotkanie z przedstawicielami branży telekomunikacyjnej¹³¹, w celu omówienia rozwiązania polegającego na nieodpłatnym oferowaniu abonentom aplikacji zawierających filtr rodzicielski przez dostawców usług dostępu do internetu, promowania tych aplikacji wśród abonentów oraz skuteczności tych rozwiązań. Model proponowany przez przedstawicieli KPRM

¹²⁶ Rada do Spraw Cyfryzacji jest organem doradczo-opiniującym, powoływanym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji na podstawie art. 17 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1557, ze zm.).

¹²⁷ Taks Force on Age verification – funkcjonująca przy Komisji Europejskiej grupa zadaniowa, w skład której wchodzi przedstawiciele państw członkowskich. Celem jest wspieranie współpracy z organami krajowymi państw członkowskich posiadającymi wiedzę specjalistyczną w tej dziedzinie w celu określenia najlepszych praktyk i standardów w zakresie weryfikacji wieku.

¹²⁸ Working Group 6 – funkcjonująca przy Europejskiej Radzie ds. Usług Cyfrowych grupa robocza omawia kwestie związane z ochroną nieletnich, w szczególności art. 28 DSA oraz powiązanie z treściami dla dorosłych i umiejętnością korzystania z mediów.

¹²⁹ Ciało doradcze przy Ministrze Sprawiedliwości, którego funkcjonowanie reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 25 października 2023 r. w sprawie Zespołu do Spraw Ochrony Małoletnich (Dz. U. poz. 2411).

¹³⁰ Digital Services Expert Group – funkcjonująca przy Komisji Europejskiej grupa o charakterze ekspercko-opiniującym w zakresie implementacji m.in. dyrektywy tzw. Digital Service Act.

¹³¹ W tym: Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji, Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji, Polskiej Izby Komunikacji Elektronicznej, Krajowej Izby Komunikacji Ethernetowej, Polskiej Izby Radiodfuzji Cyfrowej, Izby Gospodarki Elektronicznej i Związku Pracodawców Mediów i Telekomunikacji Madiakom.

miał polegać oferowaniu swoim abonentom – przez dostawców internetu - możliwości darmowego korzystania z odpłatnych dotąd programów kontroli rodzicielskiej, blokujących dostęp do nieodpowiednich dla dzieci treści z poziomu urządzenia, na którym program zainstalowano.

(akta kontroli str. 11-49, 545-565, CD1: 1-40, 422-455, 472-478)

W latach 2020-2025 Minister Cyfryzacji nie prowadził stałej i efektywnej współpracy z kierującymi innymi działami administracji rządowej oraz organami działającymi na rzecz dzieci i młodzieży w zakresie upowszechniania ww. wypracowanych rozwiązań wspierających ochronę dzieci i młodzieży przed zagrożeniami z dostępem do treści szkodliwych, niebezpiecznych pornograficznych. Przykładowo, informacje o dostępnym darmowym narzędziu kontroli rodzicielskiej mOchrona Ministerstwo przekazywało w odpowiedziach na interpelacje poselskie i zapytania innych podmiotów. Dyrektor Departamentu Innowacji i Rozwoju w MEN wyjaśnił, że *MEN ma wiedzę o takich rozwiązaniach, jak aplikacja mOchrona, czy projekt dyżurnet.pl. Informacje o tych rozwiązaniach są zamieszczane przez MEN w różnego rodzaju materiałach, przygotowywanych w związku z kwestiami, dotyczącymi bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w sieci – np. w odpowiedziach na interpelacje lub zapytania poselskie.* Dyrektor DT wyjaśniła m.in., że (...) *MC we współpracy z NASK utrzymuje portal <https://it-szkola.edu.pl/>, udostępnia także materiały na stronach (...¹³²). NASK prowadzi również portal <https://cyberprofilaktyka.pl/>, w ramach którego dostępne są poradniki i publikacje dla rodziców i nauczycieli, jak i możliwość zorganizowania szkoleń dla dzieci, rodziców czy nauczycieli, a w roku szkolnym 2024/2025 organizowany był cykl comiesięcznych lekcji online dedykowanych szkół podstawowych prowadzonych przez specjalistów z Działu Profilaktyki Cyberzagrożeń NASK.*

Podejmowana przez Ministerstwo Cyfryzacji w powyższym zakresie współpraca miała charakter jednostkowy, np. w marcu 2023 r. Ministerstwo Cyfryzacji zwróciło się do Ministerstwa Edukacji Narodowej z prośbą o nawiązanie współpracy w zakresie promocji i rozpowszechniania materiałów dydaktycznych opracowanych w ramach projektu NASK pn. *Cyberlekcje*. We wrześniu 2023 r. 18 scenariuszy zajęć lekcyjnych zostało zamieszczonych na prowadzonej przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania Zintegrowanej Platformie Edukacyjnej. Jednakże, zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Departamentu Innowacji i Rozwoju w MEN, Minister Edukacji *nie wydawał właściwym kuratorom oświaty, ośrodkom doskonalenia zawodowego nauczycieli, organom prowadzącym placówki oświatowe bezpośrednich wytycznych oraz zaleceń co do zastosowania tych materiałów.* Następnie, w związku z prowadzonymi pracami nad nową podstawą programową kształcenia ogólnego oraz planowaną kompleksową reformą programową edukacji, w czerwcu czerwca 2024 r. MC przekazał Ministrowi Edukacji rekomendacje dotyczące tematyki nauczania o cyberbezpieczeństwie oraz wykaz rekomendowanych zagadnień w obszarze cyberbezpieczeństwa, które powinny znaleźć się w podstawach programowych różnych etapów edukacyjnych.

Współpraca z innymi instytucjami dotyczyła prac nad pierwszym projektem ustawy o ochronie małoletnich przed treściami szkodliwymi w internecie. I tak, działania podejmowane z Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej polegały m.in. na organizacji spotkań z udziałem przedstawicieli izb telekomunikacyjnych (listopad 2021 r.) lub ekspertów sektora prywatnego i organizacji pozarządowych (październik 2022 r.), organizacji wspólnej konferencji prasowej

¹³² <https://bezpiecniwsieci.edu.pl/>, <https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/materiałydocyberlekcji> oraz <https://www.gov.pl/web/bazawiedzy/materiały-do-cyberlekcji-30>.

Minister Rodziny i Polityki Społecznej, Pełnomocnika Rządu ds. Cyberbezpieczeństwa, Przewodniczącą Rady Rodziny i Dyrektora NASK (październik 2022 r.), podczas której zaprezentowano raport NASK *Nastolatki wobec pornografii cyfrowej* i pierwszy projekt ustawy o ochronie małoletnich w internecie. W czwartym kwartale 2022 r. jeszcze kilkakrotnie przedstawiciele MC i MRiPS wspólnie uczestniczyli w posiedzeniach lub spotkaniach poświęconym pracom nad pierwszym projektem ustawy.

Współpraca z Ministerstwem Sprawiedliwości wiązała się z funkcjonowaniem Zespołu do Spraw Ochrony Małoletnich¹³³ i dotyczyła wypracowania wytycznych do standardów ochrony małoletnich w obszarze bezpiecznego korzystania z internetu. Współpraca z Rzecznikiem Praw Dziecka dotyczyła natomiast prac nad drugim projektem ustawy, w ramach grupy roboczej ds. ochrony małoletnich przed treściami szkodliwymi w internecie (funkcjonującej przy Ministrze Cyfryzacji). Minister Edukacji Narodowej nie otrzymał zaproszenia do udziału w pracach ww. grupy, a także nie przekazał uwag do otrzymanego w lutym drugiego projektu ustawy (UD179). Dyrektor Departamentu Innowacji i Rozwoju MEN wyjaśnił, że *problem dostępu dzieci i młodzieży do treści szkodliwych jest jednym z kluczowych zagadnień istotnych dla Ministra Edukacji. Jednakże zaproponowane w ww. projekcie rozwiązania prawne znajdują się bezpośrednio poza właściwością MEN.*

(akta kontroli str. 11-49, 103-218, 227-264, 285-292, 545-565, CD2: 233-248, 290-302)

Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, że w latach 2020-2025 (do maja) nie odnotowano zapytań Ministra Cyfryzacji¹³⁴ o przekazanie danych w zakresie zwalczania i zapobiegania przestępstwom popełnianym przy użyciu systemów teleinformatycznych lub sieci teleinformatycznych na szkodę małoletnich. Zastępca Komendanta Głównego Policji nie wymienił przykładów współpracy z MC, natomiast wskazał na szereg działań profilaktycznych i edukacyjnych podejmowanych przez Policję samodzielnie oraz we współpracy z NASK, w ramach Komitetu Konsultacyjnego Polskiego Centrum Programu Safer Internet (od 2006 r.) lub pomiędzy Centralnym Biurem Zwalczania Cyberprzestępczości¹³⁵ i zespołem Dyżurnet.pl¹³⁶ (od 2022 r.).

(akta kontroli str. 103-218)

Niezapewnienie efektywnej i stałej współpracy z innymi ministerstwami w zakresie działań mających na celu ochronę nieletnich w internecie, w tym dot. upowszechniania ww. wypracowanych rozwiązań wspierających ochronę dzieci i młodzieży przed zagrożeniami z dostępem do treści szkodliwych, niebezpiecznych pornograficznych poprzez m.in. niewłączenie do prac grupy roboczej przedstawicieli m.in. resortu edukacji było działaniem nierzetelnym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

¹³³ Ciało doradcze przy Ministrze Sprawiedliwości, którego funkcjonowanie reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 25 października 2023 r. w sprawie Zespołu do Spraw Ochrony Małoletnich (Dz. U poz. 2411).

¹³⁴ Oraz NASK.

¹³⁵ Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości (CBZC), jednostka organizacyjna Policji.

¹³⁶ Funkcjonującym w ramach CSIRT NASK.

1. Minister Cyfryzacji, podejmując próby ustawowego uregulowania zasad ochrony dzieci przed dostępem do treści nieodpowiednich w internecie (w latach 2022-2023) i szkodliwych w internecie (w latach 2024-2025), nie poprzedził ich kompleksową analizą zjawiska, któremu chciano przeciwdziałać. W Ministerstwie nie analizowano dynamicznie zmieniających się mechanizmów negatywnego oddziaływania dostępnych treści na dzieci i młodzież, np. rodzajów przekształcających się zagrożeń i kanałów rozpowszechniania treści szkodliwych, niebezpiecznych i pornograficznych. Nie prowadzono również analiz ryzyka związanego z dostępem małoletnich do takich treści i nie badano działań głównych dostawców usług umożliwiających rozpowszechnianie ww. treści (np. popularnych serwisów społecznościowych, platform umożliwiających zamieszczanie i publikowanie materiałów wideo lub krótkich nagrań). Nie przeprowadzono udokumentowanego i kompleksowego przeglądu obowiązujących krajowych aktów normatywnych, w zakresie wzmocnienia dotychczasowych narzędzi ochrony małoletnich przed treściami szkodliwymi, niebezpiecznymi i pornograficznymi.

Jak wskazują eksperci, by móc odpowiednio chronić dzieci trzeba sobie uświadomić, jak poważne zagrożenia płyną z sieci i z mediów. W Ministerstwie wiedzę o ww. zjawisku opierano na raportach prezentujących wyniki z badań prowadzonych przez NASK, Prezesa UKE lub organizacje pozarządowe. W niektórych dokumentach Ministerstwo odwoływało się do wyników badań lub opracowań np. z 2017, które z uwagi na dynamicznie zmieniające się środowisko mediów cyfrowych i związane z nimi zagrożenia (w szczególności po okresie epidemii COVID-19) nie odzwierciedlały stanu aktualnego. Za bazę wiedzy Ministerstwo przyjęło również trzy raporty, dotyczące narzędzi kontroli rodzicielskiej, źródeł, kategorii i sposobów rozpowszechniania tzw. patotreści oraz regulacji krajowych i rozwiązań technologicznych – przedmiotowe analizy były pobieżne, ogólnikowe, częściowo nieaktualne lub nie zawierały informacji wymaganych przez Ministerstwo (np. raport o narzędziach kontroli rodzicielskiej miał formę prezentacji, w której wymieniono przykłady jedynie kilku komercyjnych rozwiązań; raport analityczny o źródłach, kategoriach i sposobach rozpowszechniania patotreści nie zawierał tych informacji; w raporcie z 31 grudnia 2024 r. dotyczącym regulacji krajowych i rozwiązań technologicznych powołano się na trwające we Włoszech prace nad systemem weryfikacji wieku, mimo że 24 września 2024 r. włoski urząd ds. łączności zatwierdził ramową regulację dot. sposobów weryfikacji wieku użytkowników). Opracowane w latach 2023-2025 notatki wewnętrzne, monitorujące ustawodawstwo zagraniczne, nie zawierały szczegółowej analizy konkretnych przepisów lub systemu prawa danego państwa i nie zawierały oceny skuteczności tych stosowanych. Minister, dla możliwie najpełniejszego rozpoznania zjawiska i potencjalnych sposobów jego przeciwdziałania, nie zwracał się do Policji lub KRRiTV o udostępnienie danych, tak istotnych jak informacja o działaniach przestępczych skierowanych przeciwko małoletnim w internecie lub informacji o sposobach zapewniania ochrony małoletnich w mediach cyfrowych i innych przekazów mogących mieć na negatywny wpływ na ich rozwój.

Stanowiło to o braku rzetelności w wykonywaniu zadań wynikających m.in. z art. 45 ust. 1 pkt 4 ustawy o ksc oraz celu szczegółowego 4 *Strategii Cyberbezpieczeństwa RP na lata 2019-2024* w zw. z art. 12a ust. 1 pkt 6 ustawy o działach administracji rządowej.

Dyrektor DT wyjaśniła, m.in., że *przygotowując projekt ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych w internecie MC wykorzystywało w głównej mierze badania wykonane przez NASK (...) oraz korzystało z doświadczeń pracowników zespołu Dyżurnet.pl. zaangażowanych w prace nieformalnej grupy roboczej ds. ochrony małoletnich przed treściami szkodliwymi*

w internecie, zajmującymi się m.in. kwestią treści nielegalnych oraz nieodpowiednich dla dzieci w internecie. W ramach przygotowania do prac wspomnianej grupy roboczej oraz opracowania ustawy, pracownicy MC korzystali również z wielu analiz dostępnych publicznie (...¹³⁷), w tym analizy przygotowanej przez, a także dokumentów udostępnianych przez brytyjską instytucję Ofcom w ramach prac oraz wdrażania w Zjednoczonym Królestwie ustawy Online Safety Act.

Dyrektor DT wyjaśniła m.in. też, że Zapoznaniu się z problemem, w tym zakresie, źródłami i sposobami ograniczenia treści szkodliwych służyły także prace i spotkania wspomnianej grupy roboczej. Z uczestnikami grupy roboczej konsultowane były (...) założenia projektowanej ustawy, a członkowie grupy roboczej zajmujący się na co dzień kwestią treści szkodliwych (w tym tzw. patotreści) przedstawiali swoje doświadczenia w tym temacie. Należy zwrócić także uwagę, że poszerzeniu świadomości administracji publicznej – w tym Prezesa UKE oraz NASK – na temat zakresu dostępności treści szkodliwych w usługach świadczonych drogą elektroniczną miał służyć obowiązek analizy ryzyka przewidziany w pierwszej wersji projektu ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych w internecie skierowanej do konsultacji publicznych w lutym 2025 r., polegający na wykonaniu przez usługodawców oceny treści dostępnych w oferowanej przez ich usłudze oraz ryzyka udostępnienia treści szkodliwych małoletnim w tej usłudze. W odpowiedzi na szereg uwag, w tym ze strony podmiotów prywatnych, zgłaszających wątpliwości co do proponowanego zakresu ustawy oraz wskazania na nieodpowiednio uszczegółowione obowiązki analizy ryzyka, podjęto decyzję o rezygnacji z obowiązku wykonywania analizy ryzyka oraz zawężony został zakres przedmiotowy względem wersji, którą MC skierowało do konsultacji w lutym 2025 r. Nowa wersja przepisów, która trafiła do ponownych konsultacji 1 września 2025 r., stanowi odpowiedź na wiele uwag zgłoszonych wówczas do projektu ustawy, w związku z którymi obecnie nacisk położony został na ograniczenie dostępu małoletnich do treści pornograficznych. W opinii MC treści pornograficzne oraz ich negatywny wpływ na rozwój małoletnich zostały lepiej zbadane, a ich zakres budzi znacznie mniejsze wątpliwości niż kwestia tzw. patotreści. Z tego względu zaktualizowano również tytuł ustawy odnosząc go do ochrony przed treściami pornograficznymi. Przeprowadzone dotychczas konsultacje dowiodły, że treści szkodliwe stanowią zagrożenie stosunkowo nowe, a w dodatku podlegające stałym zmianom, które utrudniają wykonanie jego kompleksowej analizy. Wobec tego, ze względu na wagę tego zjawiska uznano, że kwestie definicyjne treści szkodliwych, sposób klasyfikowania tych treści w sposób niepozostawiający wątpliwości co do rozumienia tego pojęcia, oraz pożądane najlepsze praktyki co do postępowania z takimi treściami wymagają przedyskutowania w ramach oddzielnego procesu legislacyjnego. Jednakże mając na uwadze pilność rozwiązania problemu dostępu do treści pornograficznych wśród małoletnich, szczególnie dotyczące realizacji inicjatywy związanej z uregulowaniem treści szkodliwych wymagają dalszych, pogłębionych ustaleń.

Dyrektor DT wyjaśniła również, że podczas dyskusji ekspertów omawiano, oprócz zagranicznych rozwiązań regulacyjnych, także krajowe regulacje prawne dotyczące ochrony małoletnich, m.in. odpowiednie przepisy ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Kodeksu cywilnego, Kodeksu karnego, np. podczas drugiego posiedzenia grupy roboczej z 15 maja 2024 r. Wyniki dyskusji i pracy członków grupy roboczej znalazły się w dokumentach analitycznych towarzyszących projektowi, jak

¹³⁷ Wymienione opracowania to m.in. *Driven into the darkness – how TikTok's 'for you' feed encourages self-harm and suicidal ideation*, analizy autorstwa Bracket Foundation pt. *Gaming and the Metaverse – The Alarming Rise of Online Sexual Exploitation and Abuse of Children Within the New Digital Frontier*.

choćby OSR₃ do samego projektu ustawy. W MC uznano zatem, że kwestia ta została dostatecznie dobrze zbadana, dlatego wydatkowanie dodatkowych środków publicznych w celu przeprowadzenia przedmiotowych analiz wydawało się nierozsądne z punktu widzenia zasad gospodarności finansów publicznych.

(akta kontroli str. 11-49, 73-81, 87-102, 537-545, CD1: 41-51, 83-92, 149-152, 190-195, 182-189, CD2: 78-85, 209-215, 418-422)

NIK wskazuje, że brak rzetelnych analiz opartych na dostępnych danych, w tym m.in. pozyskanych z Policji, a także informacji na temat źródeł i kanałów rozpowszechniania treści szkodliwych i niebezpiecznych, kategorii podmiotów odpowiedzialnych za ich dystrybuowanie, działań dostawców usług i platform, analiz uwarunkowań i rozwiązań prawnych oraz poszczególnych treści (w szczególności treści szkodliwych) skutkował m.in. tym, że nie rozpoznano w pełni zjawiska, któremu Minister Cyfryzacji był zobowiązany przeciwdziałać lub ograniczać m.in. poprzez uregulowania prawne.

2. W latach 2020-2024 w Ministerstwie Cyfryzacji nie dokonywano oceny czy działania NASK, w ramach zadań zleconych na podstawie umów dotacji oraz w zakresie wynikającym z ustawy OSE¹³⁸, a więc dotyczące takich zadań jak: promowanie zasad bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych, tworzenie i udostępnianie usług ułatwiających użytkownikom OSE dostęp do technologii cyfrowych, a także realizację innych działań wspierających m.in. cyfryzację lub funkcjonowanie systemu oświaty i wychowania przekładały się (miały rzeczywisty wpływ) np. na poziom świadomości małoletnich w zakresie niebezpieczeństw związanych z korzystaniem z internetu, ilością czasu poświęcanego przez dzieci i młodzież na korzystanie z internetu, liczbę zgłaszanych nadużyć i przestępstw związanych z treściami nielegalnymi, liczbę dzieci i młodzieży, które mają po raz pierwszy (i później regularnie) styczność z pornografią. Nie weryfikowano także czy podejmowane działania są optymalne ze względu na zróżnicowane potrzeby poszczególnych grup użytkowników, w tym rodziców i opiekunów prawnych oraz ich istotnej roli w procesie profilaktyki e-zagrożeń i zapewnienia higieny cyfrowej dzieciom i młodzieży. Co więcej, zlecając zadania nie weryfikowano ich dotychczasowej skuteczności, ani też tego czy dotyczą one kompleksowo problemu, np. czy odnoszą się do wszelkich zidentyfikowanych rodzajów zagrożeń.

Było to działaniem nierzetelnym, m.in. w odniesieniu do wynikającej z art. 45 ustawy o ksc odpowiedzialności Ministra za prowadzenie działań informacyjnych dotyczących dobrych praktyk, programów edukacyjnych, kampanii i szkoleń na rzecz poszerzania wiedzy i budowania świadomości z zakresu cyberbezpieczeństwa, w tym bezpiecznego korzystania z internetu przez różne kategorie użytkowników.

Dyrektor DT wyjaśniła, że *Ministerstwo nie dokonywało oceny, o której mowa w pytaniu – należy zauważyć, że z metodologicznego punktu widzenia byłoby bardzo trudno wyodrębnić i udowodnić wpływ wyłącznie działalności NASK-PIB na wskazane obszary, podczas gdy na zachowania dzieci i młodzieży w internecie wpływ ma bardzo wiele czynników. MC uznaje, że działalność NASK-PIB w tym obszarze jest prowadzona z należytą starannością i jest ona niezbędnym elementem*

¹³⁸ Łączna wartość dotacji celowych udzielonych operatorowi OSE na lata 2020-2024 wyniosła 775,9 mln zł.

całokształtu działań państwa oraz sektora pozarządowego, kształtujących świadomość społeczną w obszarze zagrożeń w cyberprzestrzeni.

Dyrektor DT wyjaśniła, w odpowiedzi na pytanie o to czy analizowano zależność pomiędzy podejmowanymi działaniami o charakterze edukacyjnym i promującym bezpieczeństwo dzieci i młodzieży oraz zasady bezpiecznego użytkowania mediów cyfrowych a efektami, np. skuteczności dotarcia do grup docelowych, osiągnięcia poprawy poziomu bezpieczeństwa najmłodszych użytkowników internetu, zmniejszenia się liczby incydentów z udziałem dzieci i młodzieży, wystąpienia zjawiska/tendencji pokazującej mniejszą liczbę dzieci i młodzieży korzystających z internetu lub zmniejszenie czasu poświęcanego na korzystanie z internetu, że *NASK we współpracy z MC prowadzi analizy i badania, które są podstawą do wyznaczania celów projektów realizowanych w ramach dotacji celowych. Skuteczność i zasięg realizowanych zadań finansowanych z dotacji MC są każdorazowo oceniane na podstawie określanych we wnioskach dotacyjnych wskaźników rezultatu. Działania MC w obszarze ochrony dzieci opierają się na aktualnych diagnozach badawczych i wiedzy eksperckiej. Korzystamy z zasobów NASK, który dysponuje cyklem badań „Nastolatki 3.0”, finansowanych w ramach OSE. Cykliczne badania pozwalają systematycznie monitorować zmieniające się potrzeby użytkowników internetu oraz ryzyka na jakie są oni narażeni. Natomiast przez analizowanie trendów, obserwowanych w tych badaniach, możliwe jest uchwycenie ich wpływu na społeczeństwo.*

(akta kontroli str. 87-102, 527-537, CD2: 69, 209-215, 392-399, 410-417)

NIK wskazuje, że wymienione przez Ministerstwo materiały eksperckie stanowią ważną diagnozę *kondycji współczesnego nastolatka bez eksploracji jego cyberaktywności i cyberprzestrzeni, w której się porusza*¹³⁹ jednakże nie odnoszą się do oceny efektów działań podejmowanych przez MC lub przez MC finansowanych, a wręcz sygnalizowały stały niski stan świadomości, m.in. rodziców na temat aktywności podejmowanych w internecie przez dzieci. Dokonanie oceny rzeczywistej efektywności zadań NASK było niezbędne dla rzetelnej realizacji obowiązków Ministra wynikających m.in. z art. 45 ustawy o ksc. Pozwoliłoby bowiem na uzyskanie zapewnienia, że w obecnych okolicznościach podejmowane działania są wystarczające albo wymagają działań naprawczych bądź uzupełniających. Należy mieć na uwadze, że przykładowo w odniesieniu do kampanii społecznych uzyskanie zakładanych efektów wymaga profesjonalnego przygotowania i przeprowadzenia działań w oparciu o ściśle określone zasady dotyczące planowania strategii czy doboru odpowiednich kanałów komunikacyjnych. Zwiększa to szanse powodzenia kampanii, a więc wywołanie u ich adresatów zmiany postaw, przekonań, nawyków czy zachowań. Dlatego tak ważna jest analiza uzasadniająca konieczność zorganizowania kampanii lub ich kontynuacji, efektywności doboru kanałów informacyjnych, za pomocą których są one realizowane. Brak wiedzy Ministra o zdefiniowanych celach i ustalonych miernikach nie pozwalał na ocenę uzyskanych dzięki nim korzyści społecznych, co jest podstawą rzetelnej oceny czy finansowane działania wykonywane są w sposób zgodny z zasadą należytego i racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

3. Minister Cyfryzacji, w latach 2020-2025 (do 30 września), nie zapewniał efektywnej współpracy międzyresortowej oraz z wybranymi organami państwa i instytucjami działającymi na rzecz

¹³⁹ Z raportu NASK *Nastolatki 3.0*.

dzieci i młodzieży w zakresie upowszechniania wypracowanych rozwiązań wspierających ochronę nieletnich przed zagrożeniami związanymi z dostępem do treści szkodliwych, niebezpiecznych pornograficznych, co było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor DT wyjaśniła, że MC podejmowało i podejmuje działania mające na celu ochronę dzieci i młodzieży przed treściami szkodliwymi i niebezpiecznymi, w tym poprzez prowadzenie działań edukacyjnych i współpracę międzyinstytucjonalną. Wykorzystanie programu OSE stanowi najlepszy sposób na edukację dzieci, umożliwiając zarówno nauczycielom, jak i dzieciom i ich opiekunom dostęp do różnych materiałów edukacyjnych, jak i dotarcie do jak najszerzej liczby małoletnich – uczniów szkół. (...) W zakresie współpracy międzyinstytucjonalnej trzeba podkreślić, że projekt ustawy (...¹⁴⁰), realizowany był w ścisłej współpracy z Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej. W 2024 r. zaś w skład grupy roboczej, o której mowa wcześniej, wchodził przedstawiciel Biura Rzecznik Praw Dziecka, jak i wielu uniwersytetów. Również Kongres OSE służył promowaniu dostępnych narzędzi i materiałów wśród osób mających na co dzień najwięcej możliwości w dotarciu z wiedzą do małoletnich. MC pozostaje w bliskiej współpracy z NASK, wymieniając się doświadczeniem i wiedzą w zakresie prowadzonych przez obie instytucje działań, jak i promując działalność Zespołu Dyżurnet.pl w ramach wielu organizowanych spotkań dotyczących ochrony małoletnich (w tym w kontekście ochrony dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem w internecie).

(akta kontroli str. 11-49, 285-292, 467-510, 545-565, CD1: 472-478, CD2: 423-429)

Przedstawione w toku kontroli przez Ministerstwo przykłady podejmowanych na przestrzeni ponad pięciu lat działań nie miały charakteru stałej ani efektywnej współpracy, co z uwagi na przedmiot i wagę kontrolowanej działalności stanowiło o braku rzetelności w tym zakresie. O wadze takiej współpracy świadczy m.in. fakt wskazania ww. podmiotów w projekcie nowej Strategii Cyberbezpieczeństwa na lata 2025-2029 i Strategii Cyfryzacji Państwa do 2035 roku, jako współpracujących w realizacji podstawowych, szczególnie istotnych działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w sieci internetowej dzieci i młodzieży. Jedynie precyzyjnie określone zasady takiej współpracy mogłyby realnie wpłynąć na dotarcie z przekazem i wypracowanymi metodami działania do najszerzej grupy adresatów – np. uczniów wszystkich szkół.

Ocena cząstkowa¹⁴¹

W latach 2020-2025 Minister podejmował działania w zakresie wprowadzenia nowych narzędzi prawnych, wzmacniających ochronę dzieci i młodzieży przed dostępem do treści szkodliwych, niebezpiecznych i pornograficznych. W tym czasie dwukrotnie podjął próbę ustawowego uregulowania zasad ochrony dzieci przed dostępem do treści nieodpowiednich (w latach 2022-2023) oraz szkodliwych (w latach 2024-2025) w internecie. Przygotowane w Ministerstwie projekty miały wprowadzić mechanizmy ograniczające kontakt dzieci z nieodpowiednimi dla nich treściami, które wywierają negatywny wpływ na rozwój emocjonalny, poznawczy i społeczny dzieci i młodzieży.

¹⁴⁰ Chodzi tu o pierwszy projekt ustawy o ochronie małoletnich przed treściami szkodliwymi.

¹⁴¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę cząstkową 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.

W okresie objętym kontrolą Minister opracował też założenia innych istotnych dla przedmiotowego zjawiska aktów prawnych. W projekcie *Strategii Cyfryzacji Państwa do 2035 roku*, po raz pierwszy – w dokumencie tej rangi - przedstawiano zdrowie psychiczne i ochronę obywateli przed szkodliwymi treściami jako aspekt bezpieczeństwa państwa. Również w projekcie *Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej na lata 2025-2029* wskazano na potrzebę podjęcia działań ze szczególnym uwzględnieniem aktualnych trendów, które zagrażają dzieciom i młodzieży.

W latach 2020-2025 Minister zlecał NASK realizację zadań w zakresie edukacji i profilaktyki zasad bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych i tzw. higieny cyfrowej, w tym projektów takich jak *Higiena cyfrowa*, *Cyberlekcje* oraz *Bezpieczni w sieci*. Na stronie www.gov.pl/web/cyfryzacja Ministerstwo publikowało komunikaty i treści edukacyjne, a na zlecenie Ministra wyemitowano serię audycji radiowych (w październiku i listopadzie 2024 r.) dotyczących cyberbezpieczeństwa i bezpiecznego korzystania z internetu. Ponadto, Minister zapewniał dofinansowanie NASK, w tym w zakresie funkcjonowania Zespołu Dyżurnet.pl jako punktu kontaktowego do zgłaszania nielegalnych treści w internecie. W ramach współpracy z Ministrem NASK jako operator OSE, opracował w 2021 r. aplikację ochrony rodzicielskiej mOchrona, umożliwiającą rodzicom/opiekunom prawnym m.in. ustalanie reguł dotyczących korzystania z internetu i aplikacji. W latach 2020-2025 NASK, realizując zadania publiczne, dofinansowane przez Ministra, przygotował scenariusze zajęć lekcyjnych i rekomendacje dotyczące nauczania o cyberbezpieczeństwie, które następnie Minister przekazał ministrowi ds. edukacji.

Minister, w odniesieniu do podejmowanych ww. działań, nie w każdym przypadku, zapewnił ich rzetelność i skuteczność. Dwukrotnej próby ustawowego uregulowania zasad ochrony dzieci przed dostępem w internecie do treści nieodpowiednich i szkodliwych nie poprzedzono jednak kompleksową analizą zjawiska, któremu chciano przeciwdziałać. Przy opracowaniu projektu ustawy o ochronie małoletnich przed treściami szkodliwymi (w latach 2024-2025) pominięto zasadniczą kwestię zdefiniowania treści szkodliwych, wskazując na brak dostatecznych badań w tym obszarze. W Ministerstwie założono, że w pierwszej kolejności niezbędne jest ograniczenie dostępności do pornografii, jako najbardziej rozpoznanego zagrożenia, negatywnie wpływającego na psychikę i wrażliwość młodych, a następnie podejmowanie kolejnych działań. W efekcie drugi projekt, podobnie jak pierwszy, ograniczył się przedmiotowo do uregulowania zasad dostępu do pornografii i nie dotyczył treści szkodliwych i niebezpiecznych.

Nawiązywana w tym czasie współpraca międzyinstytucjonalna w ograniczonym zakresie uwzględniała rolę kluczowych podmiotów odpowiedzialnych w państwie za dobrostan dzieci i młodzieży. W Ministerstwie nie dokonywano także analizy, czy realizowane przez NASK działania były adekwatne do skali ww. zjawiska i potencjalnych szkód w samopoczuciu i zdrowiu (także psychicznym) nieletnich oraz zróżnicowanych potrzeb poszczególnych grup użytkowników, w tym rodziców i opiekunów prawnych, których rola w kontekście profilaktyki cyfrowej jest szczególnie istotna.

2. Wydatkowanie środków finansowych przez Ministra Cyfryzacji na zapobieganie lub ograniczanie dostępu dzieci i młodzieży do treści szkodliwych, niebezpiecznych i

pornograficznych w internecie oraz nadzór nad ich gospodarnym i prawidłowym wydatkowaniem przez podmioty wykonujące zadania zlecone.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2020-2025 (I poł.) Minister Cyfryzacji udzielił NASK dotacji celowych w łącznej wysokości 1 033,4 mln zł, z czego 99,5% z tej kwoty (1 028,0 mln zł) stanowiły dotacje celowe udzielane na podstawie art. 10 ustawy o OSE na wykonywanie przez NASK zadań operatora OSE¹⁴². Pozostałe 5 413 347,63 zł stanowiło dofinansowanie (również w formie dotacji celowych) zadań: *Bezpieczni w sieci* (2021 r.), *Cyberlekcje* (2021 r., 2024 r. i 2025 r.) *Higiena cyfrowa* (2024 r. i 2025 r.) oraz zadania *Prace merytoryczne i organizacyjne w obszarze dotyczącym ochrony małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych* w 2024 r.

Dyrektor Generalny MC wyjaśnił, że wsparcie wdrażania OSE było wpisane w plany działalności Ministra Cyfryzacji dla działu administracji rządowej *informatyzacja*. W związku z tym w latach 2020-2025 w ww. planach określano cel wzrostu dostępności usług telekomunikacyjnych dla społeczeństwa oraz zwiększenie ich wykorzystania. Miernikiem określającym stopień realizacji celu był odsetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do internetu¹⁴³. Natomiast podzadaniem budżetowym służącym realizacji celu było: regulacja i wspieranie rozwoju rynku telekomunikacyjnego oraz infrastruktury telekomunikacyjnej poprzez wdrażanie OSE. Źródłem dotacji dla NASK były środki budżetowe z części 27 – Informatyzacja, w tym w latach 2021-2025 środki w łącznej wysokości 240,8 mln zł pochodziły z Funduszu Szerokopasmowego, państwowego funduszu celowego, którego dysponentem był Minister Cyfryzacji¹⁴⁴.

(akta kontroli str. CD1: 11-49, 41-51, 83-104, 143-152, 182-195, 234-250, 256-269, 292-299, 356-358, 377-380, 405-407, 415-419, 420-421, 537-545, 548-555, 807-824, CD2: 64-69)

W latach 2020-2025 Minister Cyfryzacji udzielił NASK sześciu dotacji podmiotowych w łącznej wysokości 141,1 mln zł. Przeznaczone były na dofinansowanie bieżącej działalności Zespołu Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego (CSIRT NASK), działającego na poziomie krajowym, prowadzonego przez NASK na podstawie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa¹⁴⁵, w ramach którego funkcjonował Zespół Dyżurnet.pl. W badanym okresie wysokość udzielanych dotacji podmiotowych dla CSIRT NASK zwiększała się każdego roku, od 8,4 mln zł w 2020 r. do 39,1 mln zł w 2025 r.¹⁴⁶.

¹⁴² W latach 2020-2025 Minister Cyfryzacji przyznał NASK odpowiednio (w mln zł): 179,0, 154,4, 125,7, 137,7, 179,0, 252,0 na realizację zadań operatora OSE, z czego NASK wydatkował odpowiednio: 96%, 98%, 100%, 99,5%, 99,9%. Największą kategorię kosztów stanowiły usługi obce, tj. od 50,8% (w 2020 r.) do 76,6% (w 2024 r.) całości kosztów finansowanych dotacjami celowymi.

¹⁴³ O przepustowości dosyłowej łącza wynoszącej co najmniej 100 Mb/s, z możliwością jej zwiększenia do przepustowości mierzonej w gigabitach.

¹⁴⁴ Fundusz utworzony na podstawie art. 16a ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 311, ze zm.).

¹⁴⁵ Szczegółowe zadania CSIRT-ów w ramach krajowego systemu cyberbezpieczeństwa, w tym CSIRT NASK, uregulowano w rozdziale 6 ustawy o ksc.

¹⁴⁶ Wynagrodzenia osobowe stanowiły największą kategorię kosztów poniesionych z dotacji podmiotowej, wynosząc od 94,8% w 2020 r. do 66,9% w 2024 r. ogółu kosztów.

(akta kontroli str. CD1: 11-49, 41-51, 83-104, 143-152, 182-195, 234-250, 256-269, 292-299, 356-358, 377-380, 405-407, 415-419, 420-421, 537-545, 548-555, 807-824, CD2: 64-69)

2. W umowach na realizację zadań: *Bezpieczni w sieci* (2021 r.), *Cyberlekcje* (2021 r., 2024 r. i 2025r.) *Higiena cyfrowa* (2024 r. i 2025 r.) wskazywano zakładane produkty (np. opracowanie czterech nowych scenariuszy lekcji) lub określano liczbę uczestników organizowanych szkoleń np. od 1 500 do 2 000 uczniów). Wysokość dotacji przyznanej na projekt *Bezpieczni w sieci* (2021 r.) wynosiła 127 020,10 zł, z czego beneficjent wykorzystał 115 366,74 zł (91%). Z dotacji celowych przyznanych na zadanie *Cyberlekcje* beneficjent wykorzystał: w 2021 r. - 71% (222 380,26 zł) a w 2024 r. - 59% (345 033,42 zł). W ramach zadania *Higiena cyfrowa* w 2024 r. beneficjent wykorzystał 98% (245 440,31 zł).

(akta kontroli str. CD2: 64-69, 70-72, 74-75, CD1: 256-269, 292-299, 300-311)

NASK składał sprawozdania z wykonania dotacji podmiotowych na dofinansowanie bieżącej działalności CSIRT NASK w terminie¹⁴⁷, a Minister potwierdzał ich prawidłowość oraz realizację zleconych zadań i osiągnięcie celu umowy.

(akta kontroli str. CD1: 210-233, 251-255, 270-291, CD2: 69, 73, 194-215)

Dla realizacji tych celów na operatora OSE nałożono zadania polegające m.in. na przygotowaniu sieci w sposób umożliwiający świadczenie usług, jej eksploatację, utrzymanie, usuwanie awarii, modernizację oraz nadzór nad jej funkcjonowaniem, a także świadczenie szkołom usługi szerokopasmowego dostępu do internetu i usług bezpieczeństwa teleinformatycznego. Kolejne zadania obejmowały także promowanie zasad bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych, tworzenie i udostępnianie usług ułatwiających użytkownikom OSE dostęp do technologii cyfrowych, a także realizację innych działań wspierających m.in. cyfryzację lub funkcjonowanie systemu oświaty i wychowania – w zakresie zleconym przez Ministra Cyfryzacji.

Powyższe zadania wymieniane były we wnioskach o wszczęcie postępowania dotacyjnego na wykonywania zadań operatora OSE oraz w sprawozdaniach z wykonania umów dotacji celowych. Przy czym, w latach 2020-2025, we wnioskach o udzielenie dofinansowania¹⁴⁸ nie określano w sposób wymierny planowanych do osiągnięcia rezultatów w odniesieniu do żadnego z ww. zadań, ani sposobu ustalenia tych efektów. Deklarowane we wnioskach działania operatora OSE miały charakter ogólny i nie określano mierników służących ocenie osiągnięcia zakładanego/oczekiwanego poziomu.

(akta kontroli str. 11-49, CD1: 41-51, 83-104, 149-152, 182-195, 234-250, 537-555, 807-824 CD2: 209-217)

Przykładowo, w zakresie promowania zasad bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych w 2023 r. wskazano we wniosku: *W 2023 roku kontynuowane będzie i rozwijane prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych, takich jak promowanie zasad bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych oraz tworzenie i udostępnianie usług ułatwiających użytkownikom OSE dostęp do technologii cyfrowych. Podobnie jak w poprzednich latach m.in. będą opracowywane nowe kursy e-learningowe dostępne na platformie OSE IT Szkoła oraz rozwijane kursy powstałe w 2022 r., w tym kursy szachowe.*

¹⁴⁷ Na podstawie badania sprawozdań z realizacji trzech dotacji podmiotowych za lata 2022-2024.

¹⁴⁸ Wnioski o wszczęcie postępowania dotacyjnego każdorazowo stanowiły załączniki do umów dotacji, a w treści umów znajdowały się odwołania do tych wniosków co do szczegółowego zakresu zadania.

We wniosku o udzielenie dotacji na 2024 r. zawarto podobne uzasadnienie, wskazując dodatkowo, że w roku 2024 Operator OSE przeprowadzi działania edukacyjno-informacyjne dotyczące OSE oraz inicjatywy promujące zasady bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych.

W sprawozdaniu końcowym (merytorycznym) za rok 2023 beneficjent wymienił produkty/efekty realizowanego w ww. zakresie zadania. Należały do nich m.in.: *Materiały edukacyjne dot. OSE, ze szczególnym uwzględnieniem tematyki poświęconej bezpieczeństwu w sieci. Konferencje, wykłady, szkolenia, webinaria w wersji stacjonarnej lub zdalnej, skupione wokół tematyki związanej bezpośrednio z OSE oraz dotyczącej zasad bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych. Konkursy dla uczniów, nauczycieli i szkół. Działania informacyjno-edukacyjne związane z OSE w mediach. Raporty oraz publikacje z zakresu użytkowania internetu, bezpiecznego korzystania z internetu oraz kompetencji cyfrowych. Podstawowy kurs nauki szachów.* Beneficjent wymienił zakres działań i wskazał, że zrealizował je w 100%¹⁴⁹.

Nieokreślanie w umowach dotacji celowych dla operatora OSE w latach 2020-2024 szczegółowych celów i mierników, za pomocą których możliwe byłoby dokonanie oceny ich realizacji, było działaniem nierzetelnym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. CD1:93-104, 118-142,143-148)

W 2024 r. zadaniem publicznym, którego realizację na podstawie ww. umowy powierzono NASK były *Prace merytoryczne i organizacyjne w obszarze dotyczącym ochrony małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych*, obejmujące m.in. podzadanie: *Rozpoznanie rynku w zakresie rozwiązań, w tym narzędzi kontroli rodzicielskiej, chroniących małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych oraz rozwiązań prawnych i doświadczeń innych państw w tym zakresie*. W ramach tego podzadania beneficjent miał:

- zebrać informacje na temat dostępnych na rynku narzędzi (w tym narzędzi kontroli rodzicielskiej, aplikacji) chroniących małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych dla małoletnich (w tym pornograficznych, treści prezentujących przemoc, promujących szkodliwe dla zdrowia i życia zachowania, challenge itp.);
- zebrać informacje nt. źródeł, kategorii i sposobów rozpowszechniania tzw. patotreści oraz
- przedstawić analizę aktualnych trendów szkodliwych treści, które są popularne wśród dzieci i młodzieży;
- zebrać informacje dotyczące obecnych w zagranicznych systemach prawnych rozwiązań mających chronić dzieci i młodzież przed negatywnym wpływem treści powszechnie uznawanych za nieodpowiednie. W analizie uwzględnione miały zostać kraje wchodzące w skład OECD¹⁵⁰, rozpatrzeniu podlegać miały regulacje unijne oraz rozwiązania technologiczne, w szczególności te dotyczące mechanizmów weryfikacji wieku.

Produktami tego podzadania miały być trzy raporty w formie elektronicznej¹⁵¹. Ministerstwo przyjęło wszystkie trzy raporty, mimo że np. raport o narzędziach kontroli rodzicielskiej miał formę prezentacji, w której przegląd tych narzędzi umieszczono na jednym slajdzie. Raport analityczny o źródłach, kategoriach i sposobach rozpowszechniania patotreści nie zawierał tych informacji.

¹⁴⁹ W podobny sposób sprawozdano realizację tego zadania w pozostałych latach objętych kontrolą.

¹⁵⁰ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, zrzeszająca 38 państw.

¹⁵¹ Było to jedno z trzech podzadań (oprócz prac merytorycznych nad projektem ustawy i organizacją Kongresu OSE 2024) w ramach zadania pn. *Prace merytoryczne i organizacyjne w obszarze dotyczącym ochrony małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych*.

Z kolei w raporcie dotyczącym regulacji krajowych i rozwiązań technologicznych znalazły się informacje nieaktualne lub ogólnikowe (w raporcie z 31 grudnia 2024 r. dotyczący regulacji krajowych i rozwiązań technologicznych powołano się na trwające we Włoszech prace nad systemem weryfikacji wieku, mimo że 24 września 2024 r. włoski urząd ds. łączności zatwierdził ramową regulację dot. sposobów weryfikacji wieku użytkowników), a opracowanie nie zawierało (wymaganej umową) informacji o *rozwiązaniach technologicznych, w szczególności tych dotyczących mechanizmów weryfikacji wieku*. Ministerstwo zaakceptowało przekazane przez beneficjenta materiały jako elementy wykonania zadania objętego dofinansowaniem w formie dotacji celowej w łącznej kwocie¹⁵² 136 477 zł, co jako działanie nierzetelne i niespełniające wymogu gospodarnego wydatkowania środków opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 62-69, 73-81, CD1: 226, 234-350, CD2: 423-429)

3. W zarządzeniu Ministra Cyfryzacji nr 23 dot. dotacji w § 15 ust. 1 określono, że rozliczenie umowy polega na dokonaniu weryfikacji i oceny realizacji zadania pod względem merytorycznym i finansowym, a w szczególności: stanu realizacji zadania, efektywności, prawidłowości wykorzystania środków pieniężnych, prawidłowości prowadzenia dokumentacji. W § 15 ust. 1 pkt 2 wskazano, że ocenie podlega także efektywność, rzetelność i jakość wykonania zadania. W ust. 5 tego samego paragrafu na właściwą komórkę organizacyjną obowiązek, by w ramach weryfikacji i oceny merytorycznej, sprawdzano również elementy sprawozdania w zakresie w jakim są niezbędne do merytorycznej oceny poniesionych wydatków, w szczególności osiągnięcia: celu realizacji zadania w wymiarze określonym w umowie; rezultatów zrealizowanych w ramach zadania; stopnia oraz skali wykonania działań.

W latach 2020-2024 nie badano wykonanych zadań pod kątem ich efektywności i osiągniętych rezultatów. Przy rozliczaniu dotacji ten aspekt nie był poddawany ocenie, a pytania ze strony Ministerstwa dotyczyły wyłącznie wybranych zagadnień związanych z poprawnością zestawienia faktur i rachunków. Sprawdzając przekazywane przez beneficjenta rozliczenia dotacji celowej, właściwe komórki merytoryczne Ministerstwa, poddawały *kontroli merytoryczno-rachunkowej* (jak określano w korespondencji do NASK) sprawozdania z realizacji zadania. W większości przypadków Departament Telekomunikacji zwracał się do beneficjenta o wyjaśnienie pozycji uwzględnionych w zestawieniu faktur i rachunków. Przedmiotem wyjaśnień były, m.in. opóźnienia w terminach płatności faktur i rozliczeń delegacji pracowników NASK, przyjęty sposób podziału kosztów najmu powierzchni biurowej przy ul. Stawki na koszt współfinansowany ze środków udzielonej dotacji celowej i koszt finansowany z innych źródeł, niejasnych opisów (np. „błędna faktura”, „niezasadna opłata”), składowych i przedmiotu danego wydatku oraz jego związku z realizowanym zadaniem, wykazania wielu dokumentów księgowych dotyczących tożsamyh wydatków lub wykazania w kilku pozycjach tych samych dokumentów księgowych.

Dyrektor Departamentu Telekomunikacji wyjaśniła, że *Ministerstwo dokonuje oceny, czy NASK-PIB realizował zadania określone w ustawie oraz ponosił wydatki zgodnie z ustawą o OSE – na podstawie sprawozdań częściowych/końcowych składanych zgodnie z wymaganiami określonymi w umowach dotacji celowych OSE, oraz w toku roboczych kontaktów z NASK-PIB. Ocena efektywności działań NASK-*

¹⁵² Kwota 153 569,65 zł to całkowita wartość dotacji udzielonej na zadanie: *Prace merytoryczne i organizacyjne w obszarze dotyczącym ochrony małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych*. Ministerstwo nie wydzieliło kwoty przeznaczonej na opracowanie tego raportu i dwóch pozostałych.

PIB nie jest przedmiotem formalnej oceny MC – (...), Ministerstwo przyjmuje, że NASK-PIB realizuje zadania operatora OSE z należytą starannością.

(akta kontroli str. 527-537)

Ministerstwo Cyfryzacji nie dokonywało oceny czy działania NASK, dofinansowane ze środków budżetu państwa przekładały się (miały rzeczywisty wpływ) np. na poziom świadomości dzieci i młodzieży w zakresie niebezpieczeństw związanych z korzystaniem z internetu, długością czasu poświęcanego przez dzieci i młodzież na korzystanie z internetu, liczbę zgłaszanych nadużyć i przestępstw związanych z treściami nielegalnymi, liczbę dzieci i młodzieży, które mają po raz pierwszy (i później regularnie) styczność z pornografią. Równocześnie wyniki kolejnych badań przeprowadzonych przez NASK, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz badania rynku prowadzone przez inne podmioty, wskazywały na pogłębianie się problemu, zarówno jeśli chodzi o coraz niższy wiek użytkowników internetu, ilość czasu spędzonego *online*, jak i wiek pierwszego kontaktu z pornografią *online*. Niedokonywanie, w odniesieniu do zadań dofinansowanych ze środków publicznych, analizy efektywności zadań, było działaniem nierzetelnym, w kontekście obowiązków Ministra jako udzielającego dotacji, wynikających z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit a ufp oraz § 15 ust. 1 i 5 zarządzenia MC ws. udzielania dotacji, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

4. W latach 2020-2025 (do 30 października), Ministerstwo nie przeprowadzało w NASK kontroli w zakresie związanym z realizacją zadania (OSE), które dofinansowano ze środków publicznych. Dyrektor Departamentu Telekomunikacji wyjaśniła, że *Ministerstwo uznawało i uznaje, że wystarczającym mechanizmem monitoringu i kontroli jest ocena sprawozdań częściowych i końcowych z wykorzystania dotacji OSE, a także bieżące robocze kontakty z NASK.*

Równolegle, Ministerstwo nie w pełni wykorzystywało narzędzia przewidziane w zarządzeniu MC ws. udzielania dotacji¹⁵³ do zapewnienia bieżącej kontroli i oceny merytorycznej realizacji zadań operatora OSE dofinansowanych z dotacji celowych. Przykładowo, aneksem nr 2 z 5 czerwca 2020 r. do umowy nr 2/D/DT/2020 wyłączono (wynikający z zarządzenia) obowiązek miesięcznego i kwartalnego raportowania przez beneficjenta o stanie realizacji zadania. Natomiast w umowach dotacji celowej dla NASK na lata 2021-2024 przewidziano wprost, że przedmiotowe raporty sporządzone zostaną w postaci zbiorczej (za okres realizacji zadania) i będą przekazane przy sprawozdaniu końcowym z wykonania umowy.

W umowach dotacji celowej (OSE), zawieranych z NASK w latach 2022-2025, zobowiązywano beneficjenta do podjęcia działań informacyjnych zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych¹⁵⁴. W ww. rozporządzeniu, w § 2 pkt 3 wskazano, że podmiot realizujący zadanie finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych podejmuje działania informacyjne dotyczące tego finansowania lub dofinansowania przez: zamieszczenie informacji na swojej stronie internetowej, o ile ją posiada, oraz na swoich profilach

¹⁵³ W okresie objętym kontrolą chodzi o zarządzenia nr 23 z 18 lipca 2025 r. (Dz.Urż.MC poz. 25), zarządzenie nr 17 z 27 czerwca 2024 r. (Dz.Urż.MC poz. 17), zarządzenie nr 20 z 28 grudnia 2022 r. (Dz.Urż.MC poz. 24), zarządzenie nr 33 z 18 grudnia 2020 r. (Dz.Urż.MC z 2020 r. poz. 36, ze zm.), zarządzenie nr 15 z 24 czerwca 2020 r. (Dz.Urż.MC z 2020 r. poz. 17, ze zm.), zarządzenie nr 12 z 10 kwietnia 2018 r. (Dz.Urż.MC z 2018 r., poz. 12, ze zm.).

¹⁵⁴ Dz.U. poz. 953, ze zm., dalej: rozporządzenie RM ws. obowiązków informacyjnych.

w internetowych serwisach społecznościowych, o ile takie profile posiada - w przypadku realizacji zadań i projektów określonych w pkt 1 i 2 tego rozporządzenia. Jednakże, zarówno na stronie internetowej OSE¹⁵⁵, jak na stronie podmiotowej NASK¹⁵⁶ widniała nieaktualna¹⁵⁷ i niepełna¹⁵⁸ informacja o dofinansowaniu zadania ze środków budżetu państwa. Obowiązki informacyjne nie były przestrzegane w pełnym zakresie również w odniesieniu do profili NASK i OSE w internetowych serwisach społecznościowych. Minister Cyfryzacji nie zapewnił wymaganej kontroli wykonywania obowiązku określonego w art. 35a ust. 1 ufp oraz rozporządzeniu RM ws. obowiązków informacyjnych, co wobec istniejących zagrożeń jako zachowanie nierzetelne i naruszające obowiązek wynikający z art. 35c ust. 1 i 2 ufp, opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 527-537, 567-568)

W odniesieniu do trzech dotacji celowych udzielonych NASK¹⁵⁹, na realizację zadań operatora OSE, Minister Cyfryzacji rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawianego przez beneficjenta (NASK), dokonywał z uchybieniem ustawowego terminu; 30-dniowy termin na zatwierdzenie rozliczenia dotacji wynikał z art. 152 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶⁰. Co do zasady przekroczenia ww. terminu były kilkudniowe (w dwóch przypadkach zatwierdzenia dokonano do dziewięciu dni później). Jednakże w odniesieniu do dwóch umów zatwierdzenia rozliczenia dokonano po upływie ponad dwóch lub ponad dziesięciu miesięcy. W tym ostatnim przypadku Dyrektor DT, tj. komórki odpowiedzialnej za merytoryczną ocenę wykorzystania środków, kierując do NASK pytania dotyczące niektórych wydatków nie określił terminu na udzielenie odpowiedzi, a następnie przez ponad pół roku nie ustosunkował się do rozbieżności zauważonych przez komórkę organizacyjną MC dokonującą weryfikacji finansowej sprawozdania.

Dyrektor DT wyjaśniła, że *w obliczu bieżących, roboczych kontaktów MC i NASK w sprawach dotyczących OSE, sporządzanie cyklicznych raportów (...), zostało uznane za niepotrzebne obciążenie biurowe NASK. MC uznało, że na potrzeby formalnego zatwierdzenia rozliczenia dotacji, wystarczające będzie sporządzanie tych raportów za cały okres korzystania ze środków dotacji. Zwracamy również uwagę, że sporządzanie i ocena cyklicznych raportów nie zwalnia z obowiązku całościowej i samodzielnej oceny sprawozdań końcowych, które stanowią jedyną i ostateczną podstawę prowadzenia procesu rozliczenia przyznanej dotacji – z tego punktu widzenia całość wykorzystania dotacji i tak powinien być analizowany „od nowa” (sprawozdanie końcowe zawiera zawsze narastająco informacje niebędące przedmiotem wcześniejszych raportów, ewentualne korekty względem wcześniej przekazanych informacji, itp.).*

Przekraczanie 30-dniowego terminu na zatwierdzenie rozliczenia dotacji celowych było niezgodne z obowiązkiem wynikającym z art. 152 ust. 2 ufp oraz świadczyło o nierzetelności działań niektórych

¹⁵⁵ <https://ose.gov.pl/dofinansowanie-z-budzetu-panstwa> [dostęp 4 listopada 2025 r., godz. 7:05].

¹⁵⁶ <https://archiwum.nask.pl/pl/projekty-dofinansowane/projekty-realizowane-ze/3955,Wykonywanie-zadan-operatora-OSE-zgodnie-z-art-5-5a-6-Ustawy-o-OSE.html> [dostęp 4 listopada 2025 r., godz. 7:15]. Podobnie w odniesieniu do strony internetowej Zespołu Dyżurnet.pl: (<https://dyzurnet.pl/o-nas>) [dostęp 4 listopada 2025 r., godz. 8:03].

¹⁵⁷ Wg stanu na 4 listopada 2025 r. informacja zamieszczona na stronie programu OSE dotyczyła dotacji udzielonej na 2021 r., a na stronie NASK – dotacji na 2024 r. (por. § 2 pkt 3 rozporządzenia RM ws. obowiązków informacyjnych w zw. z art. 35a ufp).

¹⁵⁸ W obu przypadkach nie wskazano daty zawarcia umowy (§ 7 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia RM ws. obowiązków informacyjnych).

¹⁵⁹ Dotyczy dotacji celowych udzielonych na lata 2020-2024.

¹⁶⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm., dalej: ufp, ustawa o finansach publicznych.

właściwych komórek organizacyjnych Ministerstwa odpowiedzialnych za nadzór i kontrolę nad realizacją umowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. CD2: 423-429)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W latach 2020-2024, przyznając dofinansowanie w łącznej kwocie 775,9 mln zł¹⁶¹, w Ministerstwie nie określano w umowach dotacji celowych dla operatora OSE w latach 2020-2024 szczegółowych celów i mierników, za pomocą których możliwe byłoby dokonanie oceny ich realizacji, co było działaniem nierzetelnym. Ograniczało to możliwości prawidłowej i rzetelnej analizy wykonania zadania i jego efektywności, a w rezultacie, w okresie objętym kontrolą, takich ocen nie dokonywano.

Dyrektor DT wyjaśniła, że Ministerstwo uznaje, że ciągły i zróżnicowany charakter działań realizowanych przez NASK-PIB jako operatora OSE, a także fakt, że zadania te realizowane są z mocy samej ustawy o OSE, a nie z mocy umów dotacji celowych OSE, uzasadniają brak potrzeby stawiania przed NASK-PIB oczekiwań określonych w sposób wymierny, co z drugiej strony należy traktować jako oczekiwanie wykonywania zadań operatora OSE z należytą starannością, niezależnie czy dotyczy to procesu uruchamiania usług OSE w szkołach, utrzymywania jakości usług świadczonych szkołom, czy też wykonywania zadań z obszaru edukacji o bezpieczeństwie korzystania z technologii cyfrowych. Należy ponownie podkreślić, że dotacja celowa OSE (i umowa w sprawie jej udzielenia) jest jedynie formalnym trybem finansowania zadań NASK-PIB jako operatora OSE, podczas gdy na kanwie jej udzielenia nie dochodzi ani do modyfikacji zakresu ustawowej odpowiedzialności NASK-PIB za realizowane zadania, ani do modyfikacji ustawowego zakresu tych zadań.

(akta kontroli str. 62-69, 73-81, CD1: 226, 234-350, CD2: 423-429)

NIK wskazuje, że w ustawie o OSE (rozdział drugi) określono zadania operatora OSE, przy czym mają one charakter ogólny (kierunkowy). W art. 12 ustawy o OSE zobowiązano operatora OSE, by we wniosku o dofinansowanie zawarł opis zadań planowanych do zrealizowania w okresie objętym wnioskiem wraz z uzasadnieniem ich celowości oraz oszacował wysokości środków niezbędnych do realizacji tych zadań w tym okresie. Niewyznaczenie konkretnych efektów (produktów) oraz brak określonych mierników istotnie ograniczały Ministerstwu możliwość rzetelnej oceny podejmowanych działań i wydatków finansowanych w ramach dotacji celowych.

2. Minister Cyfryzacji nie zapewnił wymaganej kontroli wykonywania obowiązku określonego w art. 35a ust. 1 ufp oraz rozporządzeniu RM ws. obowiązków informacyjnych, co było działaniem nierzetelnym i naruszało art. 35c ust. 1 i 2 ufp.

W umowach dotacji celowej (OSE), zawieranych z NASK w latach 2022-2025, zobowiązywano beneficjenta do podjęcia działań informacyjnych zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych

¹⁶¹ Łączna wartość dotacji celowych udzielonych operatorowi OSE na lata 2020-2024.

funduszy celowych. Zarówno na stronie internetowej OSE¹⁶², jak na stronie podmiotowej NASK¹⁶³ widniała nieaktualna¹⁶⁴ i niepełna¹⁶⁵ informacja o dofinansowaniu zadania ze środków budżetu państwa. Obowiązki informacyjne nie były przestrzegane w pełnym zakresie również w odniesieniu do profili NASK i OSE w internetowych serwisach społecznościowych.

Dyrektor Departamentu Telekomunikacji wyjaśniła, że *MC dotychczas uznawało, że – uwzględniając ciągły charakter zadań operatora OSE – cele obowiązków informacyjnych, o których mowa w umowach dotacji OSE oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów ws. obowiązków informacyjnych, są spełnione przez NASK-PIB poprzez umieszczenie na stronie internetowej OSE – <https://ose.gov.pl> – w prawym dolnym rogu, informacji o MC, co należy rozumieć jako wskazanie podmiotu finansującego OSE. W opinii Ministerstwa serwisy społecznościowe nie wchodzą w zakres stosowania obowiązków określonych w ww. rozporządzeniu RM dotyczących stron internetowych. Niemniej, MC planuje dokonać przeglądu wszystkich stron internetowych i serwisów, w których NASK-PIB informuje o działalności wykonywanej w ramach obowiązków operatora OSE, pod kątem informowania o źródłach finansowania tej działalności, co dotychczas nie zostało przeprowadzone z uwagi na inne angażujące zadania realizowane przez właściwą komórkę merytoryczną.*

(akta kontroli str. 527-537, CD2: 423-429)

3. Minister Cyfryzacji rozliczenia trzech¹⁶⁶ dotacji celowych na realizację zadań operatora OSE dokonał z uchybieniem 30-dniowego terminu określonego w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz § 17 zarządzenia MC ws. udzielania dotacji. W dwóch przypadkach zatwierdzenia rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym dokonano od sześciu do dziewięciu dni po upływie ww. terminu, jednakże w odniesieniu do umowy na 2023 r. zatwierdzenia rozliczenia dokonano po upływie ponad dziesięciu miesięcy od przedłożenia sprawozdania końcowego przez beneficjenta.

Dyrektor DT wyjaśniła, że *umowy dotacji OSE są dotacjami o specyficznym charakterze – tj. udzielane są na finansowanie zadań, które NASK realizuje i tak bezpośrednio z mocy ustawy. Zadania te są zaś bardzo zróżnicowane i wiążą się z poniesieniem setek czy wręcz tysięcy pojedynczych wydatków. Analiza sprawozdań końcowych z wykorzystania dotacji OSE jest zatem bardzo czasochłonna, uczestniczy w niej komórka merytoryczna, komórka budżetowa, a w przypadku uwag (które zwykle występują) – także NASK. Możliwe są różnice w interpretacji, przez komórki MC, zapisów umów dotacji, kwestie wymagające kilkukrotnych wyjaśnień z NASK (ze względu np. na sekwencyjny proces oceny sprawozdań w Ministerstwie – najpierw komórka merytoryczna, następnie komórka budżetowa), do tego należy wziąć pod uwagę prozaiczną kwestię czasu obiegu dokumentacji, a w końcu – konieczność realizacji przez pracowników uczestniczących w rozliczaniu dotacji innych zadań o podobnym priorytecie. Stąd w latach poprzednich występowały opóźnienia w rozliczeniu dotacji OSE w ustawowym, 30-dniowym terminie przewidzianym ustawą o finansach*

¹⁶² <https://ose.gov.pl/dofinansowanie-z-budzetu-panstwa> [dostęp 4 listopada 2025 r., godz. 7:05].

¹⁶³ <https://archiwum.nask.pl/pl/projekty-dofinansowane/projekty-realizowane-ze/3955,Wykonywanie-zadan-operatora-OSE-zgodnie-z-art-5-5a-6-Ustawy-o-OSE.html> [dostęp 4 listopada 2025 r., godz. 7:15]. Podobnie w odniesieniu do strony internetowej Zespołu Dyżurnet.pl: (<https://dyzurnet.pl/o-nas>) [dostęp 4 listopada 2025 r., godz. 8:03].

¹⁶⁴ Wg stanu na 4 listopada 2025 r. informacja zamieszczona na stronie programu OSE dotyczyła dotacji udzielonej na 2021 r., a na stronie NASK – dotacji na 2024 r. (por. § 2 pkt 3 rozporządzenia RM ws. obowiązków informacyjnych w zw. z art. 35a ufp).

¹⁶⁵ W obu przypadkach nie wskazano daty zawarcia umowy (§ 7 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia RM ws. obowiązków informacyjnych).

¹⁶⁶ Spośród czterech objętych badaniem. Dotyczyło to umów: 2/D/DT/2021, 2/D/DT/2022, 2/D/DT/2023.

publicznych. Wyjątkiem w tym zakresie jest rozliczenie dotacji przyznanych na lata: 2021 (której obowiązywanie wydłużono do 2022 r.) oraz 2022 r. Ze względu na fakt, że obydwie dotacje były realizowane w 2022 r., ich weryfikacja była szczególnie skomplikowana – należało m.in. porównywać sprawozdania z obydwu tych dotacji celem ewentualnego ustalenia (i uniknięcia) podwójnego finansowania wydatków.

Dyrektor DT wyjaśniła ponadto, że dla dotacji OSE udzielonej w 2025 r. – ze względu na jej precedensową wartość - wprowadzono obowiązek przekazywania kwartalnych sprawozdań częściowych z wykorzystania dotacji. Ich sporządzanie wspiera NASK w przygotowaniu prawidłowego i rzetelnego sprawozdania końcowego z tej dotacji, a MC umożliwia ewentualne korygowanie stwierdzonych uchybień, od których może być wolne sprawozdanie końcowe.

NIK wskazuje, że zasadniczym celem obowiązków nakładanych w przepisach ustawy o finansach publicznych na donatora, związanych z rozliczaniem i zatwierdzaniem rozliczania dotacji, było zwiększenie efektywności kontroli wykonywania umów dotacyjnych, a tym samym wydatkowania środków publicznych pochodzących z dotacji. Brak terminowej kontroli i oceny realizacji zadania przez beneficjenta pod względem merytorycznym był działaniem nierzetelnym i niezgodnym z treścią zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych i dotacji podmiotowych udzielanych przez Ministra Cyfryzacji, natomiast brak zatwierdzenia rozliczenia dotacji stanowił także naruszenie przepisów ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. CD2: 423-429)

4. W Ministerstwie przyjęto od beneficjenta dotacji celowej¹⁶⁷ trzy raporty elektroniczne prezentujące wyniki rozpoznania rynku, mimo że przekazane materiały nie zawierały wymaganej umową wartości merytorycznej lub informacji określonych w umowie dotacji albo opisywały stany nieaktualne. Ministerstwo zaakceptowało przekazane przez beneficjenta materiały jako elementy wykonania zadania objętego dofinansowaniem w formie dotacji celowej w łącznej kwocie¹⁶⁸ 136 477 zł, co było działaniem nierzetelnym i niespełniającym wymogu gospodarnego wydatkowania środków.

(akta kontroli str. CD1: 226, 234-250)

Dyrektor Departamentu Telekomunikacji MC wyjaśniła, że w opinii resortu cyfryzacji zebrane informacje zostały przekazane przez NASK w sposób zwięzły, lecz uwzględniały specyfikę wymaganych informacji. W publikacjach opisano w przekrojowy sposób najważniejsze zagadnienia związane z tematyką przedmiotowych raportów, obejmujące rozwiązanie regulacyjne jak i informacje o systemach weryfikacji wieku dostępne na rynku. Odnosnie do programu oferowanego przez NASK - mOchrona - to informacje dotyczące dostępności oraz funkcjonalności tej aplikacji są dobrze znane, zatem nie było konieczności szczegółowego omawiania tego rozwiązania w raportach analitycznych. Eksperti NASK brali udział w pracach nad przygotowaniem założeń projektu ustawy, zaprezentowanych 13 grudnia 2024 r. podczas Kongresu OSE 2024. w zakresie rozwiązań, w tym narzędzi kontroli rodzicielskiej, chroniących małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych oraz

¹⁶⁷ Umowa dotacji celowej nr 7/DT/2024 z 26 listopada 2024 r.

¹⁶⁸ Kwota 153 569,65 zł to całkowita wartość dotacji udzielonej na zadanie: *Prace merytoryczne i organizacyjne w obszarze dotyczącym ochrony małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych*. Ministerstwo nie wydzieliło kwoty przeznaczonej na opracowanie tego raportu i dwóch pozostałych.

rozwiązań prawnych i doświadczeń innych państw. (...) Należy nadmienić, że informacje dotyczące rozwiązań zagranicznych przygotowane przez Beneficjenta Umowy, zostały opisane w znacznie szerszy sposób niż miało to miejsce podczas trzeciego spotkania w ramach prac grupy roboczej w dniu 12 czerwca 2024 r., które to zostało przytoczone w piśmie. (...) Pomimo pojedynczo wyróżnionych nieaktualnych informacji, raport przygotowany przez NASK zawiera przekrojowe informacje na temat rozwiązań regulacyjnych stosowanych w zagranicznych systemach prawnych krajów Unii Europejskiej oraz m.in.: Australii, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii.

(akta kontroli str. 62-69)

NIK wskazuje, że zgodnie z umową o udzielenie dotacji celowej sporządzone przez beneficjenta, w ramach wykonania zadania, raporty i analizy miały być wykorzystywane przy pracach nad projektem ustawy o ochronie małoletnich przez Ministerstwo. Przy czym np. raport nt. rozwiązań, w tym narzędzi kontroli rodzicielskiej, chroniących małoletnich przed dostępem do treści szkodliwych nie mógł zostać wykorzystany przy pracach nad tym projektem, gdyż nie objęto nim wykorzystania narzędzi kontroli rodzicielskiej. Sporządzenie trzech raportów stanowiło jeden z elementów wykonania umowy dotacji celowej, której wykonanie podlegało rozliczeniu, m.in. w zakresie efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania, zgodnie z § 15 ust. 1 zarządzenia MC w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykorzystania środków pieniężnych przekazanych przez Ministra Cyfryzacji tytułem finansowania lub dofinansowania realizacji zadania¹⁶⁹. Zgodnie zaś z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit a ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy, oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Ocena cząstkowa

Minister, przekazując NASK realizację kluczowych zadań w zakresie edukacji i profilaktyki zasad bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych i tzw. higieny cyfrowej, zapewniał finansowanie tych działań.

W umowach na realizację zadań: *Bezpieczni w sieci* (2021 r.), *Cyberlekcje* (2021 r., 2024 r. i 2025 r.) *Higiena cyfrowa* (2024 r. i 2025 r.) wskazywano zakładane produkty lub określano liczbę uczestników organizowanych szkoleń. Natomiast w umowach dotacji celowych na zadania operatora OSE nie określano szczegółowych celów i mierników, w szczególności w zakresie promowania zasad bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych. Ministerstwo w efekcie nie weryfikowało czy NASK, wykonując dofinansowane zadania, wypracował założone rezultaty i osiągnął wyznaczone cele, a wydatki dla realizacji tych działań były uzasadnione. Utrudniało to także ocenę uzyskanych dzięki tym działaniom korzyści społecznych.

Ministerstwo nie dokonywało pełnej i rzetelnej oceny czy środki pochodzące z dotacji celowych dla operatora OSE, w latach 2020-2024, wydatkowane były prawidłowo. Przy rozliczaniu dotacji badaniu poddawano wyłącznie wybrane kwestie wynikające z weryfikacji poprawności ujmowania i opisywania wydatków w zestawieniu faktur i rachunków.

¹⁶⁹ Zarządzenie Nr 17 Ministra Cyfryzacji z 27 czerwca 2024 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykorzystania środków pieniężnych przekazanych przez Ministra Cyfryzacji tytułem finansowania lub dofinansowania realizacji zadania. Dz. Urz. MC z 2024 r. poz. 17.

W odniesieniu do dotacji celowych udzielanych operatorowi NASK w latach 2020-2024 nie przestrzegano obowiązków wynikających z ustawy o finansach publicznych, rozporządzenia RM ws. obowiązków informacyjnych i zarządzenia Ministra Cyfryzacji ws. udzielania dotacji w zakresie: kontroli beneficjenta pod względem wykonywania obowiązków informacyjnych oraz terminowego zatwierdzania rozliczenia dotacji.

III. Wnioski

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

1. Pilne wdrożenie rozwiązań prawnych i organizacyjnych, opartych na całościowej analizie rodzajów zagrożeń, ich źródeł, a także rozpoznanych sposobów ograniczania dostępności dla małoletnich w internecie treści szkodliwych, niebezpiecznych i pornograficznych.
2. Podjęcie szerokiej współpracy z kluczowymi podmiotami odpowiedzialnymi w państwie za dobrostan dzieci i młodzieży (m.in. z Ministrem Edukacji Narodowej i innymi ministrami, Policją, prokuraturą, Rzecznikiem Praw Dziecka, Rzecznikiem Praw Obywatelskich) w celu zapewnienia ochrony dzieci i młodzieży przed dostępem do treści szkodliwych, niebezpiecznych i pornograficznych w internecie.
3. Ze względu na odpowiedzialność rodziców i opiekunów prawnych za rozwój emocjonalny, poznawczy i społeczny dziecka, zintensyfikowanie działań edukacyjnych i informacyjnych kierowanych do tej grupy dotyczących zasad bezpiecznego korzystania z internetu przez dzieci.
4. W odniesieniu do zlecanych zadań dotyczących edukacji, profilaktyki i higieny cyfrowej, określanie – odpowiadających zidentyfikowanym potrzebom – mierników (np. ilościowych i jakościowych), umożliwiających weryfikację ich skuteczności oraz rzetelną ocenę dokonywanych w tym zakresie wydatków.

IV. 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. 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 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.

Warszawa, 6 marca 2026 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mariusz Haładyj

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:

Karolina Wirszyć-Sitkowska

p.o. Dyrektor

Wielkopolskiej Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu

/podpisano elektronicznie/