

**UCHWAŁA NR XXI/153/2026
RADY GMINY KIJEWÓ KRÓLEWSKIE**

z dnia 14 sierpnia 2026 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na Wójta Gminy Kijewo Królewskie

Na podstawie Na podstawie art.18 ust.2 pkt 15 w związku z art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662) w związku z art. 223 § 1 oraz art. 229 pkt. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691), uchwala się, co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu skargi złożonej przez – Spółkę Szulc-Euphenics.com p. S.A. na Kierownika Jednostki Samorządu Terytorialnego w przedmiocie braku należytego nadzoru nad obszarem cyberbezpieczeństwa w zakresie bezpieczeństwa Biuletynów Informacji Publicznych oraz stron internetowych jednostek podległych, po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji uznaje skargę za bezzasadną z przyczyn określonych w uzasadnieniu, stanowiącym integralną część uchwały.

§ 2. Zobowiązuje Przewodniczącego Rady Gminy Kijewo Królewskie do powiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Przewodnicząca Rady
Gminy Kijewo Królewskie**

Małgorzata Malinowska

UZASADNIENIE

W dniu 20 lipca 2026 r. do Rady Gminy Kijewo Królewskie wpłynęła skarga złożona przez osobę prawną – Spółkę Szulc-Euphenics.com p. S.A. Przedmiotowa skarga została skierowana przeciwko Wójtowi Gminy Kijewo Królewskie działającemu jako kierownik jednostki samorządu terytorialnego i dotyczyła zarzutu braku należytego nadzoru nad obszarem cyberbezpieczeństwa w zakresie bezpieczeństwa Biuletynów Informacji Publicznych oraz stron internetowych jednostek podległych.

Skarżący podniósł zarzut, iż organ naruszył obowiązek wynikający z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 773), a także pogwałcać dyspozycję ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025. poz. 1483 z późn. zm.)

Zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą, Przewodniczący Rady Gminy Kijewo Królewskie skierował skargę do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. W celu zbadania zasadności skargi, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji na posiedzeniu w dniu 28 lipca 2026 r. dokonała analizy treści skargi i przeprowadziła postępowanie wyjaśniające.

Po zbadaniu skargi Komisja przekazała swoje stanowisko Przewodniczącemu Rady Gminy Kijewo Królewskie.

Zgodnie z treścią art. 63 Konstytucji „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. Wniesienie, petycji, wniosku czy skargi otwiera zatem postępowanie, którego tryb regulują przepisy działu Kodeksu postępowania administracyjnego „Skargi i wnioski”. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że przepis art. 221 kpa wprost nawiązuje do regulacji konstytucyjnej stanowiąc w § 1, iż „Zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu”. „Petycje, skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą” (art. 221 § 3 kpa). Postępowanie skargowo-wnioskowe zostało przez ustawodawcę unormowane jako jedno z postępowań uproszczonych, niemniej jednak w orzecznictwie wskazuje się, iż mają tutaj zastosowanie przepisy kpa określające zasady ogólne postępowania administracyjnego, „które nadają kierunek zarówno postępowaniu uproszczonemu, jakim jest postępowanie skargowe, jak i postępowaniu jurysdykcyjnemu”, przy czym „stosowanie zasad ogólnych winno następować z zachowaniem odrębnych cech postępowania skargowego” (vide wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 stycznia 2011 r., II SA/Sz 1098/10, LEX nr 953439).

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, po rozpatrzeniu skargi, a także po zapoznaniu się z wyjaśnieniami przedstawionymi przez Wójta Gminy Kijewo Królewskie, postanowiła uznać skargę za bezzasadną.

Po analizie treści skargi, obowiązujących przepisów prawa oraz stanu faktycznego należy stwierdzić, że zarzuty podniesione w piśmie nie znajdują potwierdzenia ani w obowiązujących regulacjach, ani w realiach technicznych funkcjonowania systemów teleinformatycznych jednostki.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że sam fakt korzystania przez jednostkę samorządu terytorialnego z komercyjnego systemu BIP lub komercyjnej strony WWW nie stanowi naruszenia prawa. Żaden przepis ustawy o dostępie do informacji publicznej, ustawy o krajowym systemie

cyberbezpieczeństwa ani rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności nie nakłada na gminę obowiązku korzystania wyłącznie z rozwiązań oferowanych w ramach systemów rządowych.

Obowiązek organu dotyczy zapewnienia zgodności z wymaganiami prawa, bezpieczeństwa przetwarzania informacji, dostępności cyfrowej oraz ciągłości działania usług publicznych. Sposób realizacji tych obowiązków może następować zarówno przy użyciu rozwiązań publicznych, jak i komercyjnych, pod warunkiem że spełniają one wymagania techniczne, organizacyjne i prawne.

Tym samym sama okoliczność, że na rynku istnieją bezpłatne rozwiązania oferowane przez administrację rządową, nie przesądza automatycznie o bezprawności, niegospodarności ani nieracjonalności wyboru innego systemu.

Odnosząc się do zarzutu, jakoby komercyjny BIP był z definicji mniej bezpieczny niż rozwiązania rządowe, należy wskazać, że takie twierdzenie ma charakter generalny, uproszczony i nie znajduje technicznego uzasadnienia. Bezpieczeństwo konkretnego systemu teleinformatycznego nie wynika z samego faktu, czy jest on bezpłatny, komercyjny, rządowy albo prywatny, lecz z jego architektury, sposobu utrzymania, częstotliwości aktualizacji, modelu autoryzacji, monitoringu, reagowania na incydenty, zarządzania podatnościami oraz jakości konfiguracji.

W praktyce nie ma podstaw do kategorycznego stwierdzenia, że system rządowy i system komercyjny są zawsze tak samo bezpieczne albo że jeden z nich jest z definicji bezpieczniejszy.

Tego rodzaju ocena wymagałaby przeprowadzenia porównawczego audytu technicznego, testów bezpieczeństwa, analizy architektury, sposobu zarządzania incydentami, polityki aktualizacji oraz zgodności z wymaganiami KRI i dobrymi praktykami cyberbezpieczeństwa. Bez takich ustaleń nie można przyjąć, że każdy komercyjny system BIP pozostaje w gorszej pozycji bezpieczeństwa względem systemu rządowego.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na istotny aspekt bezpieczeństwa systemowego, jakim jest dywersyfikacja stosowanych rozwiązań. Powszechne wykorzystywanie przez bardzo dużą liczbę podmiotów jednej, centralnej platformy zwiększa ryzyko skutków ewentualnej podatności typu wspólnego. W przypadku ujawnienia krytycznej luki, błędu konfiguracyjnego albo skutecznego przełamania zabezpieczeń w systemie używanym masowo przez wiele jednostek, potencjalny skutek incydentu może objąć równocześnie znaczną liczbę podmiotów. Z punktu widzenia zarządzania ryzykiem oznacza to zwiększone ryzyko efektu skali oraz powstania jednego punktu koncentracji zagrożeń. W systemach rozproszonych, opartych o różnych dostawców, architektury i modele utrzymania, skala jednoczesnego oddziaływania tej samej podatności może być istotnie mniejsza. Nie oznacza to, że rozwiązanie komercyjne jest automatycznie bezpieczniejsze, lecz że teza, jakoby jednolite rozwiązanie rządowe musiały być zawsze lepsze z punktu widzenia cyberbezpieczeństwa, nie znajduje potwierdzenia.

W odniesieniu do kwestii dostępności i zgodności z wymaganiami prawnymi należy wskazać, że zarówno systemy rządowe, jak i systemy komercyjne mogą spełniać wymagania dostępności cyfrowej, standardy publikacji informacji publicznej oraz wymogi wynikające z Krajowych Ram Interoperacyjności.

Ocena gospodarności wydatku publicznego nie może być dokonywana wyłącznie przez porównanie ceny zakupu lub informacji, że na rynku istnieje produkt bezpłatny. Należy uwzględnić całkowity koszt użytkowania, koszty wdrożenia, migracji danych, integracji z obecnymi systemami, parametry wsparcia serwisowego, dostępność indywidualnej obsługi, czas reakcji na awarie, możliwość dostosowania funkcjonalnego do potrzeb jednostki, odpowiedzialność kontraktową wykonawcy, poziom gwarancji utrzymania, zgodność z już działającą architekturą teleinformatyczną urzędu, a także ryzyka organizacyjne związane ze zmianą systemu. System bezpłatny nie musi być rozwiązaniem najkorzystniejszym ekonomicznie w całym cyklu życia usługi. Również odpłatne rozwiązanie nie jest z tego powodu automatycznie niegospodarne.

O prawidłowości wydatku rozstrzyga jego celowość, legalność, oszczędność i efektywność oceniane w konkretnych uwarunkowaniach organizacyjnych i technicznych jednostki. Nie można także podzielić stanowiska skarżącego, jakoby wybór rozwiązania komercyjnego sam w sobie oznaczał naruszenie zasad uczciwej konkurencji. Wręcz przeciwnie, korzystanie z rozwiązań rynkowych, nabywanych zgodnie z

obowiązującymi procedurami i z zachowaniem zasad wydatkowania środków publicznych, mieści się w mechanizmach konkurencji gospodarczej przewidzianych przez przepisy prawa.

Gmina nie ma obowiązku rezygnowania z rozwiązań komercyjnych wyłącznie dlatego, że dostępne są także usługi oferowane przez sektor publiczny.

W części odnoszącej się do bezpieczeństwa obiegu dokumentów i nadzoru nad cyberbezpieczeństwem należy wskazać, że obowiązki jednostki w tym zakresie realizowane są na bieżąco w ramach systemu organizacyjnego urzędu, procedur wewnętrznych, utrzymania infrastruktury teleinformatycznej, szkoleń, aktualizacji oraz stosowania środków technicznych i organizacyjnych adekwatnych do poziomu ryzyka.

Stwierdzenie skarżącego, że „bezpłatny BIP rządowy jest bezpieczny, a komercyjny jest niebezpieczny”, nie odpowiada rzeczywistości stanowi wiedzy technicznej i nie może stanowić samodzielnej podstawy uznania skargi za zasadną.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że zarzut dotyczący rzekomego braku należytego nadzoru nad obszarem cyberbezpieczeństwa, wynikający z korzystania z komercyjnego rozwiązania BIP, nie został wykazany. Nie przedstawiono dowodów potwierdzających, że użytkowane przez gminę rozwiązanie nie spełnia obowiązujących wymogów prawnych, wymagań bezpieczeństwa lub standardów dostępności. Nie wykazano również, aby rozwiązania rządowe były w sposób oczywisty i bezwzględny bardziej bezpieczne od rozwiązań komercyjnych ani aby sam wybór systemu komercyjnego stanowił przejaw niegospodarności. Należy podkreślić, że przy dużej skali wykorzystania jednego wspólnego rozwiązania rządowego należy uwzględniać ryzyko skumulowanego oddziaływania incydentu na znaczną liczbę podmiotów, podczas gdy zróżnicowanie stosowanych platform może ograniczać skutki masowych zdarzeń.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż Gmina Kijewo Królewskie uczestniczy aktywnie w projektach służących podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa teleinformatycznego jednostek organizacyjnych Gminy Kijewo Królewskie. Udział Gminy Kijewo Królewskie w programach "Cyberbezpieczny Samorząd" świadczy o zamiarze działania i inwestycji w rozwój cyberbezpieczeństwa, co częściowo obala twierdzenie, że organ nie realizuje żadnych działań. Z dokumentów dostępnych publicznie wynika, że Gmina podjęła konkretne kroki tj. diagnoza, zakup sprzętu, szkolenia, zakup urządzeń zabezpieczających. Skarga nie przedstawia jednoznacznych dowodów, że pomimo tych działań Gmina ponosi szkody wynikające bezpośrednio z zaniedbań kierownika. Nie wskazano konkretnego cyberincydentu, którego skutki miały być wynikiem braku nadzoru czy analizy innych przypadków. Sam fakt istnienia projektów czy środków nie oznacza, że wszystkie ryzyka są całkowicie wyeliminowane. W dziedzinie cyberbezpieczeństwa zawsze pozostaje ryzyko incydentu. Wnoszący skargę nie wykazał, że działania podjęte przez Wójta Gminy Kijewo Królewskie były niedostateczne.

Mając na uwadze zgromadzony materiał dowodowy, stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz analizę przedstawionych zarzutów, Rada Gminy Kijewo Królewskie nie znajduje podstaw do uznania skargi za zasadną i z tej właśnie przyczyny uznaje ją za bezzasadną.